

KØBENHAVNS UNIVERSITET  
DET JURIDISKE FAKULTET



# Specialeafhandling:

## Opholdskravet og den skærpede bevisbyrderegel

<b>Fagområde: Socialret</b>
<b>Problemformulering:</b> Er opholdskravet i LAS § 11, stk. 3 og den skærpede bevisbyrderegel i LAS § 11, stk. 13 forenelig med EMRK artikel 6, 14 og TP 1-1?

Navn	KU-brugernavn
Anne Marie Nordby Michael	Sxj479

<b>Vejleder: Kirsten Ketscher</b>	<b>Antal tegn: 137.869</b>
-----------------------------------	----------------------------

Må benyttes på Det Juridiske Fakultets bibliotek med karakter (sæt kryds).	X
Må ikke benyttes på Det Juridiske Fakultets bibliotek (sæt kryds).	

Studerende på Cand. soc i jura (sæt kryds)	
Studerende på Cand. jur (sæt kryds)	X

<b>Afleveringsdato: 22. juli 2019</b>	<b>Karakter:</b>
---------------------------------------	------------------

# Indholdsfortegnelse

<b>1. INDLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1. Abstract .....	5
1.2. Introduktion til emnet .....	6
1.3. Problemstilling .....	7
1.4. Afgrænsning .....	10
1.5. Metode .....	12
1.6. Specialets opbygning .....	15
<b>2. GRUNDNORMEN .....</b>	<b>17</b>
2.1. Værdighedsprincippet .....	17
2.2. Forbud mod forskelsbehandling.....	19
<b>3. RETTEN TIL OFFENTLIG FORSØRGELSESHJÆLP .....</b>	<b>20</b>
3.1. Selvforsørgelsesprincippet .....	20
3.2. Retten til et eksistensminimum.....	21
3.3. Sikringsprincippet og socialhjælpsprincippet .....	22
<b>4. UDVIKLINGEN I RETTEN TIL KONTANTHJÆLP FRA 1998 TIL I DAG.....</b>	<b>24</b>
4.1. Lov om aktiv socialpolitik .....	24
4.2. Sammenfatning .....	27
<b>5. BETINGELSERNE FOR AT MODTAGE KONTANTHJÆLP ELLER INTEGRATIONSYDELSE .....</b>	<b>28</b>
5.1. Opholdskravet.....	28
5.2. Den øvrige personkreds og tildelingskriterier .....	31

5.3. Afgørelse .....	34
<b>6. EU-RETTENS INDFLYDELSE PÅ OPHOLDSKRAVET .....</b>	<b>35</b>
6.1. Fri bevægelighed.....	35
6.2. Arbejdstagerstatus.....	36
6.3.Særlig tilknytning til Danmark .....	38
6.4. Sammenfatning .....	40
<b>7. EJENDOMSRETTENS INDFLYDELSE PÅ OPHOLDSKRAVET .....</b>	<b>42</b>
7.1. Sociale ydelsers beskyttelse som ejendomsrettigheder .....	42
7.2. Kan lovgiver fratage fremtidige ansøgere retten til kontanthjælp? .....	52
7.3. Kunne kontanthjælp fratages borgere, som allerede var tildelt kontanthjælp? .....	52
7.4. Lovgivers motivation for ikke at inkludere eksisterende kontanthjælpsmodtagere i det forlængede opholdskrav .....	57
7.5. Sammenfatning .....	58
<b>8. DEN SKÆRPEDE BEVISBYRDEREGEL OG RETTEN TIL VÆRDIGHED .....</b>	<b>60</b>
8.1. Den skærpede bevisbyrderegel i praksis.....	60
8.2. En skærpet bevisbyrderegel overfor officialprincippet.....	61
8.3. Vidneerklæringer i socialretssager .....	69
8.4. Omfanget af vejledningspligten .....	73
8.5. Sammenfatning .....	78
<b>9. DEN SKÆRPEDE BEVISBYRDEREGEL OG FORBUDET MOD FORSKELSBEHANDLING .....</b>	<b>80</b>
9.1. EMRK artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang.....	80
9.2. EMRK artikel 14 om forbuddet mod diskriminering .....	82
9.3. Den skærpede bevisbyrderegel og FOB 2018-31 i forhold til EMRK artikel 14, jf. artikel 6 .....	83

9.4. Sammenfatning .....	87
<b>10. AFSLUTNING .....</b>	<b>89</b>
10.1. Konklusion .....	89
10.2. Perspektivering .....	93
10.3. Litteraturliste .....	95

# 1. Indledning

## 1.1. Abstract

The scope of this master thesis is to examine the rules of the Danish welfare legislation regarding the right to claim social assistance benefits. In Denmark the welfare benefits is divided into two forms of benefits, the first is the ordinary social assistance benefits (called kontanthjælp), the other is a lower payment in form of integration welfare benefits (called integrationsydelse).

The purpose of this thesis is to examine the residency requirements that follows from the welfare legislation and is used as a tool to determine, which citizen has a just claim to the ordinary social assistance benefits and who should be granted integration welfare benefits.

The residency requirements orders the citizen to have had residency in Denmark combined 9 years out of the last 10 years, in order to be granted the ordinary social assistance benefits. If the citizen does not meet the residency requirement, they will instead be granted the lower integration welfare benefits.

The rule of residency requirements entails an intensified burden of proof, after which it is up to the citizen to prove that he or she meets the residency requirements. This intensified burden of proof goes beyond the ordinary responsibility for finding and presenting documentation to the authorities. The intensified burden of proof can sometimes be difficult for social vulnerable persons to meet, and as a consequence of this, they are granted integration welfare benefits even though they fulfil the residency requirement.

The intention of this thesis is to clarify the problems that comes from a lack of instructions on how to interpret the intensified burden of proof opposite the fundamental principle of inquisitorial procedure.

The discussion of this problem will mainly be based on the Danish welfare legislation, the Danish Constitution and the European Human Rights Convention (EHRC).

The main purpose of this master thesis is to examine if the residency requirements and the intensified burden of proof is inconsistent with the EHRC article 6, 14 and protocol 1, article 1.

## 1.2. Introduktion til emnet

*”Hjemløse John kunne ikke gøre rede for sit ophold i Danmark, og så røg han på integrationsydelse”*, sådan skrev Politiken på sin forside tirsdag d. 25. juni 2019<sup>1</sup>.

John havde i flere år modtaget kontanthjælp, men blev i 2016 i medfør af lov nr. 300 af 22. marts 2016 pålagt at dokumentere, at han havde opholdt sig i Danmark sammenlagt 7 år ud af de seneste 8 år. Da John ikke kunne dette, opfyldte han ikke længere betingelserne for at modtage kontanthjælp og blev i stedet tilkendt integrationsydelse.

Københavns Kommune havde vejledt John om, hvordan han kunne dokumentere sit ophold i Danmark, men John var ikke til stand til at fremskaffe den efterspurgte dokumentation. I forsøg på at finde en anden form for dokumentation, spurgte John Ankestyrelsen, om han måtte dokumentere sit ophold på baggrund af vidneerklæringer. John udtalte til Politiken, *”Jeg gik jo på værtshus 3-4 gange om ugen. Nogle gange hver dag”*. Han mente, at hans venner fra værtshuset kunne bevidne, at han havde opholdt sig i Danmark i hele perioden. Ankestyrelsen afslog at tage imod vidneerklæringerne og fastholdte kommunens afgørelse om, at John skulle overgå til integrationsydelse. John havde bedt om hjælp hos Settlementets Rådgivning<sup>2</sup>, der efter Ankestyrelsens afgørelse henvendte sig til Folketingets Ombudsmand, der iværksatte en ombudsmandsundersøgelse.

Ombudsmanden fandt frem til tre problemstillinger i FOB 2018-31. Det ene var spørgsmålet, om lov om aktiv socialpolitik (LAS) § 11, stk. 13<sup>3</sup> pålagde borgeren en skærpet bevisbyrde. Det andet spørgsmål var, hvilken form for dokumentation borgeren kunne fremlægge for at opfylde den eventuelt skærpede bevisbyrde. Den sidste problemstilling omfattede spørgsmålet om omfanget af en myndigheds vejledningspligt.

---

<sup>1</sup> Politiken d. 25. juni 2019, Kirsten Nilsson.

<sup>2</sup> Settlementets Rådgivning består af jurister og socialrådgivere, som giver råd og vejledning i forhold til forskellige juridiske problemstillinger. <http://settlementet.dk/service/radgivning/>

<sup>3</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik.

Efter Ombudsmanden havde udtalt sig i sagen, genvurderede Ankestyrelsen deres afgørelse. Hjemløse John fik tilladelse til at aflevere vidneerklæringerne, hvorefter Ankestyrelsen traf en ny afgørelse. Denne afgørelse medførte, at John på baggrund af vidneerklæringerne havde påvist sit ophold i Danmark, og han fik derfor tilkendt kontanthjælp.

For hjemløse John var det gode nyheder, da han nu fik en større ydelse end integrationsydelse. Spørgsmålet bliver dog herefter, om Ombudsmandens udtalelse har gjort retsstillingen bedre for alle de sager, som følger efter Johns sag.

Jeg blev opmærksom på, og fattede interesse for emnet, igennem mit frivillige arbejde i Settlementets Rådgivning, hvor jeg mødte både John og andre mennesker, der søgte råd for identiske problemstillinger. Fælles for sagerne er, at de omhandler etnisk danske borgere med sociale problemer, der ikke har været uden for landet, men som i perioder lever uden for det almindelige samfund.

### **1.3. Problemstilling**

Opholdskravet og dermed den skærpede bevisbyrde blev indført i 2015<sup>4</sup>. I 2016 fulgte en udvidelse af personkredsen, der blev omfattet af opholdskravet<sup>5</sup>. I januar 2019 fulgte den seneste ændring<sup>6</sup>, hvor opholdskravet blev forlænget. Herefter skal en borger, ud over at opfylde de øvrige betingelser<sup>7</sup> for kontanthjælp, have haft ophold i Danmark i sammenlagt 9 år ud af de seneste 10 år. Dette medførte, at retsstillingen ændrede sig for både kontanthjælpsmodtagere og fremtidige kontanthjælpsansøgere.

Da det i STEC-sagen<sup>8</sup> er blevet afgjort, at sociale ydelser er omfattet af ejendomsretten og er beskyttet i henhold til den Europæiske Menneskerettighedskonvention Tillægsprotokol 1, artikel 1 (EMRK TP

---

<sup>4</sup> Lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>5</sup> Lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>6</sup> Lov nr. 1526 af 18. december 2018 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og forskellige andre love.

<sup>7</sup> De øvrige betingelser for tilkendelse af kontanthjælp vil blive behandlet i afsnit 5.2.

<sup>8</sup> STEC and others against the United Kingdom no. 65731/01 and 65900/01.

1-1)<sup>9</sup>, er det derfor interessant at se nærmere på, om lovgiver med de tre ændringslove uden videre kan gøre indgreb i borgernes ejendomsrettigheder.

Ombudsmanden anerkendte i FOB 2018-31, at LAS § 11, stk. 13 pålagde borgeren en skærpet bevisbyrderegel, men behandlede ikke spørgsmålet om, hvordan denne bevisbyrderegel skulle fortolkes. Af bestemmelsen fremgår følgende:

*”Kommunen træffer afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Personen har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp personen er berettiget til. Kan personen ikke dokumentere, at opholdskravet i stk. 3 og beskæftigelseskravet i stk. 8 er opfyldt, yder kommunen integrationsydelse.”*<sup>10</sup>

Ud fra en ordlydsfortolkning ses det, at hvis en borger ikke kan dokumentere sit ophold i Danmark, så yder kommunen integrationsydelse, og heri ligger den skærpede bevisbyrderegel. Den skærpede bevisbyrderegel pålægger altså en borger at fremvise dokumentation for sit ophold i Danmark, før myndigheden kan tilkende borgeren kontanthjælp. Spørgsmålet der opstår i den forbindelse er, hvordan officialprincippet og den skærpede bevisbyrderegel harmonerer.

Værdighedsprincippet er en af de grundrettigheder, som er forankret i grundnormen, som sikrer den enkelte borgers frihed, integritet og værdighed. Princippet fremgår i stigende grad i lovgivning, og hvis dette ikke er tilfældet, så skal lovgivningen fortolkes i lyset af grundværdierne.

*”Disse grundværdier virkeliggøres såvel gennem reglernes udformning som i fortolkningen. De har et højt abstraktionsniveau og mangler derfor præcision. De kan ikke omsættes direkte som en detaljeret ret eller foreskrive et bestemt resultat af en fortolkning, men de er retssystemets underliggende målestok også i forhold til sociale rettigheders udstrækning og udformning”.*<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Tillægsprotokol nr. 1 af 20. marts 1952 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

<sup>10</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 13.

<sup>11</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 118.



I sin behandling af FOB 2018-31 lagde Ombudsmanden vægt på nogle kendte forvaltningsretlige principper som officialprincippet, fri bevisbedømmelse og vejledningspligt. Ombudsmanden tog imidlertid ikke højde for retten til respekt for den enkeltes værdighed og integritet og forbuddet mod diskrimination.

Hjemløse John havde ikke været ude af Danmark, men var ikke i stand til at løfte den skærpede bevisbyrde-regel. Dette medførte, at John på baggrund af sin sociale oprindelse ikke opfyldte betingelserne for at modtage kontanthjælp og derfor i stedet modtog integrationsydelse, indtil Ankestyrelsen genvurderede sagen. Det er herefter nærliggende at overveje, om der forelå diskrimination på baggrund af social oprindelse i henhold til den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)<sup>12</sup> artikel 14.

Herudover medfører Ankestyrelsens behandling af Johns sag, at det er relevant at undersøge, om der er sket indgreb i retten til retfærdig rettergang i henhold til EMRK artikel 6.

På baggrund af ovenstående problemstilling bliver problemformuleringen herefter:

*Er opholdskravet i LAS § 11, stk. 3 og den skærpede bevisbyrde-regel i LAS § 11, stk. 13 forenelig med EMRK artikel 6, 14 og TP 1-1?*

---

<sup>12</sup> Europarådets konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

#### **1.4. Afgrænsning**

Store dele af dette speciale vil blive udarbejdet med udgangspunkt i LAS § 11. Denne bestemmelse indeholder reglerne om kontanthjælp og integrationsydelse, herunder hvilke betingelser en person skal opfylde for at være berettiget til at modtage hjælpen. LAS § 11 omfatter også reglerne om, hvilke personer der er berettiget til at modtage uddannelseshjælp, tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og tilbud i medfør af integrationsprogrammet efter integrationsloven. Disse tre ydelser vil ikke blive behandlet yderligere, da det ligger udenfor specialets område.

LAS § 11 omfatter også regler for, hvordan opholdstiden beregnes, når en person har deltaget i militære operationer i udlandet, eller når en person har begået strafbare forhold. Dette medtages ikke i specialet, da formålet med gennemgangen er en mere generel klarlæggelse af opholdskravet og den skærpede bevisbyrderregel.

Specialet vil tage udgangspunkt i lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 13. Ved gennemgang af gældende ret, vil det være denne version af lov om aktiv social politik som behandles. Lovgivningen er ny er der endnu ikke relevant praksis, som har grundlag i denne version af loven. De afgørelser og domme, som bliver præsenteret i specialet omhandler derfor den tidligere lovgivning, herunder reglerne om starthjælp. Da forskellene i de relevante bestemmelser i gældende ret og den tidligere version af lov om aktiv social politik er få, skulle det ikke skabe store forståelsesproblemer.

I januar 2019 blev beskæftigelseskravet tilføjet i LAS. Beskæftigelseskravet vil kun kort blive behandlet i sammenhæng med de øvrige tildelingskriterier. I LAS § 11, stk. 13 pålægges borgeren også en skærpet bevisbyrderregel i forhold til at dokumentere at borgeren opfylder beskæftigelseskravet. Opholdskravet rammer en udsat borger, uanset om borgeren har opholdt sig i Danmark eller ej. Beskæftigelseskravet rammer en kun udsat borger, hvis borgeren ikke har haft beskæftigelse. Forskellen er, at i det ene tilfælde opfylder borgeren ikke betingelsen (beskæftigelseskravet) og i det andet tilfælde opfylder borgeren betingelsen (opholdskravet), men kan ikke dokumentere det. Da beskæftigelseskravet ikke pålægger den udsatte borger en større byrde end andre borgere, vil beskæftigelseskravet ikke blive behandlet nærmere.

Den socialretlige regelstruktur omhandler både personkreds, tildelingskriterier og udmåling. I dette speciale behandles kun de første to. I U 2012.1761 H har Højesteret taget stilling til udmåling af sociale ydelser, og hvad retten til et eksistensminimum indebærer, og i dette speciale tages udgangspunkt i dette.

Formålet med specialet er at klarlægge en borgers individuelle ret til sociale ydelser i et menneskeretligt perspektiv og hvornår der gøres indgreb i denne ret. Overfor borgerens individuelle rettigheder står spørgsmålet om finansieringen af disse rettigheder. Jeg vil i dette speciale ikke gå nærmere ind i de samfundsøkonomiske konsekvenser af det danske velfærdssamfund, ud over det der kommer til udtryk i lovgivers ret til at ophæve eller ændre forskellige forsørgelsesydelser.

## 1.5. Metode

Dette speciale tager udgangspunkt i en retsdogmatisk gennemgang af den valgte problemstilling. Hensigten med opgaven er først at klarlægge gældende ret for tilkendelse af kontanthjælp og integrationsydelse. Herefter vil specialets fokus være bestemmelsen i LAS § 11, stk. 3, som indeholder et opholdskrav. Opholdskravet vil behandles, herunder EU-rettens forhold til optjeningsprincipper, og derefter følger en analyse af konsekvensen af vedtagelsen af et opholdskrav.

Efter en klarlægning og diskussion af opholdskravet vender specialet sig mod den skærpede bevisbyrde-regel, som følger af LAS § 11, stk. 13. Det fremgår ikke af lovgivningen, at kravet skal kaldes en skærpet bevisbyrde-regel, men følger af en korrespondance mellem Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen i FOB 2018-31. For forståelsens skyld vælger jeg også at kalde det en skærpet bevisbyrde-regel, da jeg mener, at det er rammende for hensigten med reglen. Nemlig at pålægge en borgeren en videregående bevisbyrde i forhold til at dokumentere, hvor borgeren har opholdt sig i den seneste årrække.

I gennemgangen af den skærpede bevisbyrde-regel behandles også lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (RL) § 11. I loven hører reglen under afsnittet, der hedder oplysningspligt. I betragtning af at RL § 11, stk. 1 ikke længere pålægger borgeren en pligt<sup>13</sup>, har jeg i dette speciale valgt at kalde bestemmelsen for en medvirken-regel. Dette har jeg valgt for tydeligt at demonstrere forskellen på LAS § 11, stk. 13 og RL § 11, stk. 1.

I hele specialet vil anvendes en retsdogmatisk metode, som indebærer en beskrivelse, systematisering og analyse af relevante retskilder. Jeg vil herudover anvende en argumentativ fortolkningsstil, hvor der ikke automatisk først lægges vægt på formel autoritet, men hvor det anerkendes at der eksisterer både legale, traditionelle og karismatiske elementer, som danner grundlag for den måde man fortolker lovgivning<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område, note 78

*"For at understrege, at borgerens medvirken til sagens oplysning er frivillig, beskrives den ikke længere som en pligt".*

<sup>14</sup> Kirsten Ketscher, *Mod en argumentativ ret*, (2000), s. 286.

Den primære retskilde vil som nævnt være LAS, hvor omdrejningspunktet er § 11. Herudover vil andre relevante danske love blive inddraget, herunder Grundloven og Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

LAS' bestemmelser er vedtaget med udgangspunkt i, at Danmark skal overholde de forpligtelser, som følger af Danmarks medlemskab i EU. Derfor vil dette speciale også indeholde en beskrivelse af de relevante bestemmelser i Opholdsdirektivet<sup>15</sup>, TEUF<sup>16</sup> og Rådets forordning nr. 1612/68<sup>17</sup>. Der vil i specialet indgå domme fra EU-domstolen. Da EU-domstolen er fortolker af TEUF, vil flere sager, hvor EU-domstolen er blevet forelagt præjudicielle spørgsmål blive behandlet i opgaven. Dette sker for at beskrive, hvordan de danske regler om kontanthjælp skal udformes med respekt for blandt andet unionsborgerskabet og retten til fri bevægelighed.

I specialet vil hovedvægten af praksis være Ankestyrelsens principafgørelser. Ankestyrelsen har siden 2013 været klageinstans for administrative afgørelser. Herefter kan borgere som ønsker at klage over en kommunes afgørelse få sin sag behandlet gratis, hvis kommunen efter en genvurdering vælger at fastholde en afgørelse. Klageadgangen ved Ankestyrelsen er som udgangspunkt hurtigere end ved de almindelige domstole. Formålet med klageadgangen hos Ankestyrelsen er at give borgere en større rettighedssikring<sup>18</sup>. Hvis Ankestyrelsen vurderer, at en sag kan have en generel eller principiel betydning, afgøres sagen med udvidet votering, jf. RL §§ 52 c og 55. Disse afgørelser offentliggøres på Ankestyrelsens hjemmeside som principafgørelser.

Der vil også indgå domme afsagt af Højesteret. Disse medtages for bl.a. at belyse forståelsen af retten til et eksistensminimum.

Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2018-31 vil også indgå som en vigtig del i en diskussion om, hvorvidt LAS § 11, stk. 3 og stk. 13 uhensigtsmæssigt skaber en ringere retsstilling for hjemløse borgere.

---

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF.

<sup>16</sup> Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

<sup>17</sup> Rådets forordning nr. 1612/68/EØF.

<sup>18</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 351.

En vigtig faktor i dette speciale er domme fra Menneskerettighedsdomstolen (EMD). EMD er fortolker af EMRK, og derfor er dommene med til at klarlægge omfanget af menneskerettighederne. På baggrund af dette behandles flere EMD-domme for at beskrive, hvordan lovgiver i Danmark, må udforme reglerne for bl.a. sociale ydelser med respekt for EMRK.

Specialet vil udarbejdes med grundlag i den menneskeretlige grundnorm, hvor retten til værdighed og integritet og forbuddet mod forskelsbehandling er en vigtig faktor. Grundnormen eksisterer uafhængigt af den positive ret, men indgår i stigende grad i lovgivningen<sup>19</sup>. Grundnormen vil ofte fremgå af formålsbestemmelser, hvilket belyser vigtigheden af at fortolke bestemmelser med respekt for grundnormen. I dette speciale har jeg behandlet to grundrettigheder, nemlig retten til værdighed og forbud mod forskelsbehandling. Jeg har flere steder i specialet helt eksplicit inddraget disse grundværdier. Andre steder indgår grundværdierne mere implicit, da de udtrykkes gennem socialretlige principper. Dette omhandler især officialprincippet, som efter mange år som et grundlæggende princip i forvaltningsretten blev lovfæstet i RL. Officialprincippet er en fundamental del af sagsbehandlingsproceduren i socialretten. Princippet, som også kaldes undersøgelsesprincippet, sikrer den lighed, som er forankret i grundnormen.

Et andet socialretligt princip, som er et udtryk for grundværdierne, er vejledningspligten. Vejledningspligten pålægger myndigheder at fortage en helhedsvurdering af borgerens sag og at yde vejledning med udgangspunkt i borgerens situation.

Slutteligt vil den juridiske litteratur og artikler også blive inddraget.

---

<sup>19</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 117.

## 1.6. Specialets opbygning

Dette speciale er inddelt i 10 dele.

Specialets første del er indledningen, som indeholder et abstract, en introduktion til emnet, en problemstilling hvoraf problemformuleringen fremgår, en afgrænsning, et metodeafsnit samt en beskrivelse af opgavens opbygning.

Specialets anden del omhandler grundnormen, hvorfra grundværdierne kan udledes. Grundnormen indgår i al lovgivning enten indarbejdet i bestemmelserne eller som fortolkningsgrundlag. Som de væsentligste grundrettigheder for dette speciale behandles retten til værdighed og forbuddet mod forskelsbehandling.

I specialets tredje del vil der først redegøres for retten til offentlig forsørgelseshjælp. Her introduceres selvforsørgelsespligten, som er socialrettens mest grundlæggende princip. Herefter redegøres for retten til et eksistensminimum og forskellen mellem socialhjælp og sikringsydelse.

Specialets fjerde del omhandler udviklingen i retten til kontanthjælp fra 1998 til i dag. I 1998 trådte tre nye socialretlige love i kraft som resultatet af en reformering af Bistandsloven<sup>20</sup>. Af disse tre love har især lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration relevans for dette speciale.

Specialets femte del omhandler betingelserne for at modtage kontanthjælp eller integrationsydelse. Gennemgangen af disse betingelser sker på baggrund af den socialretlige regelstruktur, hvor man skelner mellem personkreds, tildelingskriterier og udmåling.

Specialets sjette del indeholder en behandling af EU-rettens indflydelse på Danmark ret til at råde over, hvem der kan modtage sociale ydelser. Det ses, at opholdskravet i LAS § 11, stk. 3 ikke omfatter EU/EØS-borgere, som er berettiget til hjælpen på baggrund af EU-retten.

---

<sup>20</sup> Lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996 om social bistand.

Specialets syvende del indeholder en diskussion om sociale rettigheders beskyttelse som ejendom. Denne diskussion indgår i specialet for at undersøge, om lovgiver kunne fratage kontanthjælpsmodtageres ret til hjælpen ved at indføre et opholdskrav uden at gøre indgreb i deres ejendomsret.

I de første syv afsnit af specialet har jeg fokuseret på opholdskravet. I de følgende vil jeg fokusere på den skærpede bevisbyrderegel i LAS § 11, stk. 13, som kan anses for et værktøj til at undersøge, om borgeren opfylder opholdskravet.

Specialets ottende del indeholder en behandling af FOB 2018-31 på baggrund af de tre problemstillinger, Folketingets Ombudsmand opregnede i sagen. Dette omfatter en skærpet bevisbyrderegel, officinalprincippet og vejledningspligten.

Specialets niende del omhandler forbuddet mod forskelsbehandling. I FOB 2018-31 fik en hjemløs mand, som ikke havde været udenfor Danmark, tilkendt integrationsydelse på baggrund af den skærpede bevisbyrderegel. Det er derfor relevant at undersøge, om der er sket diskrimination på baggrund af social oprindelse og om retten til retfærdig rettergang er imødekommet.

Specialets tiende del er afslutningen, som indeholder en konklusion, en perspektivering og en litteraturliste.



## 2. Grundnormen

Dansk ret er forankret i det traditionelle lovpositivistiske udgangspunkt. Dette medfører, at de værdier som retssystemet er bygget på ikke bliver anerkendt tilstrækkeligt. Disse værdier betegnes som grundnormen og omfatter beskyttelse af værdighed, frihed, lighed og fællesskab mellem mennesker<sup>21</sup>.

Grundnormen indgår i al lovgivning enten indarbejdet i lovgivningen eller i fortolkningen af lovgivningen. Dette skal ses i lyset af, at grundnormen udtrykker retssystemets grundlæggende værdier. Disse værdier udtrykkes som grundrettigheder, som kan synliggøres i lovgivning, men som hæver sig over den positive ret og eksisterer forudsætningsvist.

Grundværdierne er udelelige og umistelige, hvilket manifesterer sig i, at lovgivning altid må fortolkes i lyset af grundrettighederne<sup>22</sup>. Grundværdierne bliver i stigende grad udtrykt i lovgivning, hvor de fremgår af formålsbestemmelser, traktaters præambler og EU-forskrifter.

Denne ret til respekt for det enkelte menneskes værdighed fremgår i stigende grad af positiveret ret, særligt i internationale menneskerettighedsbestemmelser. Som de mest anerkendte eksempler på dette ses Menneskerettighedskonventionen (EMRK)<sup>23</sup> og EU's charter for grundlæggende rettigheder (EUC)<sup>24</sup>.

I det følgende behandles den del af grundnormen, som er relevant for dette speciale, nemlig værdighedsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling.

### 2.1. Værdighedsprincippet

I efterkrigstiden fra 1945 blev der mere fokus på grundværdierne og de deraf afledte grundrettigheder. Dette skete som en reaktion på de overgreb, der var sket under krigen. Menneskeretten og herunder

---

<sup>21</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 117.

<sup>22</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s.118.

<sup>23</sup> EMRK blev ratificeret af Danmark i 1953 og blev inkorporeret i dansk ret i 1992 ved LBK nr. 750 af 19. oktober 1998.

<sup>24</sup> Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder 2000/C 364/01.

respekten for det enkelte menneskes værdighed kom tydeligt frem første gang, da FN's Verdenserklæring fra 1948 beskrev, at ”*Alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder*”<sup>25</sup>.

Værdighed kan beskrives som et princip, der i sin kerne skal beskytte ethvert menneskes værd. Peter Vangsgaard formulerer det således; ”*Princippet nægter altså at kende eller gøre forskel på mennesker efter deres køn, seksuelle orientering, etniske baggrund, religiøse overbevisning m.v.*”<sup>26</sup>

Værdighed er derfor som begreb udifferentierbart og medfører, at alle mennesker har krav på respekt for sit værd.

EU's charter om grundlæggende rettigheder er et dokument, som bygger på fælles værdier. I præambelen til charteret fremgår det, at man har fundet det nødvendigt at styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på baggrund af samfundsudviklingen ved at gøre disse rettigheder mere synlige. Retten til den menneskelige værdighed fremgår af charterets artikel 1, hvoraf det følger, at den menneskelige værdighed er ukrænkelig og skal respekteres og beskyttes.

Der ses en tendens til, at grundværdierne ligeledes kommer til udtryk i national ret i kraft af formålsbestemmelser til reviderede sociallove. I formålsbestemmelsen til LAS fremgår det bl.a., at formålet med loven er ”*(...) at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver(...)*”, som ikke kan forsørge sig selv<sup>27</sup>. Her vises netop, at formålet med loven er at hjælpe borgeren med forsørgelse, hvis borgeren står i en situation, hvor der er behov for dette. Peter Vangsgaard beskriver beskyttelsesværdien i velfærdsstaten som en sikring og beskyttelse af borgerens livsmuligheder<sup>28</sup>. Dette medfører, at der hvor samfundets almindelige ordninger ikke slår til, er det de offentlige myndigheder, som skal sikre borgerens rettigheder.

Herudover ses det bl.a. i LAS § 1, stk. 2, at ”*Formålet med at give hjælp til forsørgelse er at sætte modtageren i stand til at klare sig selv (...)*”. I denne bestemmelse ses det, at formålet går ud over

---

<sup>25</sup> FN's verdenserklæring art. 1.

<sup>26</sup> Peter Vangsgaard, Det socialretlige kompleksitetskort, (2017), s. 217.

<sup>27</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 1, stk. 1, nr. 2.

<sup>28</sup> Peter Vangsgaard, Det socialretlige kompleksitetskort, (2017), s. 216.

behovet for forsørgelse, men hviler på et hensyn til borgeren og dennes mulighed for fremover at blive selvforsørgende.

Værdighedsprincippet anvendes ofte i tæt sammenhæng med integritetsprincippet, som følger af EU's charter om grundlæggende rettigheder artikel 3, hvori der bl.a. står, at alle mennesker har ret til respekt for sin fysiske og mentale integritet. Værdigheds- og integritetsprincippet vil ofte overlappende hinanden, men integritetsprincippet vedrører yderligere en beskyttelse af personens fysiske og psykiske grænser<sup>29</sup>.

## **2.2. Forbud mod forskelsbehandling**

På baggrund af grundnormen findes et forbud mod forskelsbehandling, hvilket kommer af lighedskravet<sup>30</sup>. Herefter findes et forbud mod usaglig forskelsbehandling. Der foreligger usaglig forskelsbehandling, når en handling er baseret på et bestemt kriterium. Generaladvokat Maduro udtaler i et forslag til afgørelse i C-303/06 (S. Coleman), at man ikke med henvisning til en formodningskvalifikation kan fratage personer deres muligheder indenfor afgørende aspekter af deres liv<sup>31</sup>.

Kirsten Ketscher anfører, at forbud mod usaglig forskelsbehandling må anses for at være en måde at sikre en beskyttelse af personers ret til værdighed og integritet<sup>32</sup>. Dette medfører, at grundrettighederne bliver positiviseret og indgår som enten en del af den nationale lovgivning eller som et fortolkningsgrundlag til den nationale lovgivning.

Forbuddet mod forskelsbehandling fremgår først og fremmest af EU-retten og EMRK, hvorefter der findes et forbud mod både direkte og indirekte forskelsbehandling. Da forbuddet kun omfatter usaglig forskelsbehandling, må der i hvert tilfælde ske en vurdering af sagligheden af handlingen. For at vurdere om en forskelsbehandling er saglig, må man se nærmere på, om diskrimineringen følger et legitimt formål, om midlet til at nå dette mål er egnet og nødvendigt og om forskelsbehandlingen er proportionel.

---

<sup>29</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s.121.

<sup>30</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 125.

<sup>31</sup> Forslag til afgørelse af C-303/06 fra Generaladvokat L.M. Poiares Maduro, fremsat den 31. januar 2008. pkt. 11.

<sup>32</sup> Kirsten Ketscher, Diskriminationsretlige grundprincipper og grundbegreber, Tekst 1, Diskriminerings- og ligestillingsret E 2017, afsnit 4.1.

### 3. Retten til offentlig forsørgelseshjælp

I dette afsnit introduceres en borgers ret til at modtage hjælp fra det offentlige, hvis borgeren ikke længere kan forsørge sig selv eller sine. Denne ret er som udgangspunkt betinget af, at forsørgelsen ikke kan dækkes af andre former for hjælp, eller hvis en anden person har forsørgerpligt overfor borgeren. Dette er i overensstemmelse med Grundloven § 75, stk. 2<sup>33</sup>, som introducerer selvforsørgelsesprincippet.

I det følgende vil selvforsørgelsesprincippet behandles. Derefter redegøres for retten til et eksistensminimum på baggrund af U 2012.1761 H. Til sidst vil forskellen mellem sikringsydelse og socialhjælp klarlægges.

#### 3.1. Selvforsørgelsesprincippet

Selvforsørgelsesprincippet er socialrettens mest grundlæggende princip, og udgangspunktet er, at enhver er forpligtet til at forsørge sig selv og sine<sup>34</sup>. GRL § 75, stk.2 har følgende ordlyd:

*”Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder”.*<sup>35</sup>

I denne bestemmelse pålægges alle borgere over 18 år en pligt til selvforsørgelse<sup>36</sup>. Hvis borgeren ikke kan løfte denne opgave, kan borgeren modtage hjælp fra det offentlige. Dette kræver, at alle forsørgelsesmuligheder er opbrugt. Dette er et udslag af behovsprincippet, som betyder, at en borger først og fremmest skal have opbrugt egne midler til at forsørge sig selv og sine, inden borgeren kan få hjælp fra det offentlige.

---

<sup>33</sup> Tidligere fremgik bestemmelsen af Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953 § 89.

<sup>34</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 64.

<sup>35</sup> Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953 § 75, stk. 2.

<sup>36</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 2. Pligten omfatter også borgerens ægtefælle og børn under 18 år.

Som følge af GRL § 75, stk. 2 pålægges staten at sørge for et forsørgelsesvæsen, som skal garantere et eksistensminimum til alle borgere, som ikke er i stand til at opfylde selvforsørgelsespligten<sup>37</sup>.

GRL § 75, stk. 2 adskiller sig fra resten af grundrettighederne i GRL ved også at give borgeren en positiv ret, nemlig retten til forsørgelse. De øvrige bestemmelser indeholder en negativ ret, som kan beskrives som en beskyttelse mod indgreb fra staten. Årsagen til at man ved tilblivelsen af GRL gav borgerne en positiv ret, var, at man ud fra et ordensprincip ville forsøge at undgå de problemer, der kunne opstå, hvis borgerne ikke var i stand til at forsørge sig selv<sup>38</sup>.

### 3.2. Retten til et eksistensminimum

Som nævnt ovenfor pålægger GRL § 75, stk. 2 staten en positiv forpligtelse til sikre borgerne en forsørgeshjælp, hvis den enkelte borger ikke kan forsørge sig selv. GRL § 75, stk. 2 pålægger imidlertid også staten en negativ forpligtelse, som medfører, at staten ikke kan gøre indgreb i borgerens ret til et eksistensminimum.

I den juridiske teori diskuteredes det, om GRL § 75, stk. 2 sikrer borgerne en individuel ret, som kan håndhæves ved domstolene, eller om bestemmelsen kun skal anses som en politisk programerklæring<sup>39</sup>.

Alf Ross hævdede med henvisning til GRL § 75, stk. 2, at ”Heller ikke denne bestemmelse afgiver i sig selv hjemmel for noget retskrav mod det offentlige”<sup>40</sup>. Ross var af den overbevisning, at GRL § 75, stk. 2 pålagde staten at have et offentligt forsørgelsesvæsen, men at bestemmelsen ikke nævnte, hvordan hjælpen ydes.

Kirsten Ketscher er omvendt af den overbevisning, at GRL § 75, stk. 2 medfører en individuel ret til ret for den enkelte borger, og at denne kan håndhæves ved domstolene<sup>41</sup>. Henrik Zahle var enig

---

<sup>37</sup> Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998. pkt. 8.

<sup>38</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 222.

<sup>39</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 224 og John Klausen, Offentlig forsørgelse, (2002), s. 59.

<sup>40</sup> Alf Ross citeret i John Klausen, Offentlig forsørgelse, (2002), s. 60.

<sup>41</sup> Kirsten Ketscher, Offentlig børnepasning i retlig belysning, (1990), s. 71 og Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 224.

med Ketscher og stillede spørgsmålstegn ved, hvorfor lovgiver ved bestemmelsens oprindelse ikke skulle have til hensigt at give borgeren en prøvelsesadgang ved domstolene, når man med de øvrige menneskerettigheder i GRL havde sikret borgerne en sådan prøvelsesadgang<sup>42</sup>.

I U 2012.1761 H tog Højesteret bl.a. stilling til dette spørgsmål. Højesteret udtalte, at GRL § 75, stk. 2 ”*må forstås således, at det påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for personer, der er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt*”<sup>43</sup>. Højesteret bekræftede dermed, at GRL § 75, stk. 2 medfører en individuel rettighed for borgere, og at denne ret kan prøves ved domstolene.

Højesteret undersøgte ikke omfanget af hjælpen nærmere, men anførte, at der ikke var noget der talte for, at den hjælp som sagsøgeren modtog, ikke var i overensstemmelse med GRL § 75, stk. 2. Det fremgår ikke af bestemmelsen, hvad dette eksistensminimum præcis er og i Danmark findes heller ingen fattigdomsgrænse. Kirsten Ketscher anførte dog i sin Ph.d.-afhandling fra 1990, at man om hjælpen kunne sige, ”*at grundloven beskytter det til enhver tid nødvendige til en forsørgelse. I vore dage vil det sige mad, tøj og personlig omsorg*”<sup>44</sup>.

### **3.3. Sikringsprincippet og socialhjælpsprincippet**

I dansk ret kan sociale ydelser opdeles i sikringsydelser og socialhjælp<sup>45</sup>. Sikringsydelser er kendetegnet ved, at de giver ret til en compensation uden hensyn til borgerens eksisterende økonomiske forhold. Det er altså en compensation for et tab. Det kan f. eks. være tab af en indtægt, hvilket kan kompenseres med arbejdsløshedsdagpenge. Det kan også være tab af f.eks. førlighed, syn, hørelse, hvilket kan kompenseres med sygedagpenge, pension eller forskellige former for omsorgsydelser som hjemmehjælp.

---

<sup>42</sup> U1991B31 (artikel om Offentlig børnepasning i retlig belysning, Kirsten Ketscher, Ph.d.-afhandling, Jurist- og Økonomisamfundets Forlag, 1990.

<sup>43</sup> U 2012.1761 H.

<sup>44</sup> Kirsten Ketscher, Offentlig børnepasning i retlig belysning, (1990), s. 70.

<sup>45</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 79.

Socialhjælp er en ydelse, som borgere, der ikke længere kan forsørge sig selv, kan ansøge om. Socialhjælp er altså, i modsætning til sikringsydelser, en ydelse, som er betinget af borgerens økonomiske situation.

## 4. Udviklingen i retten til kontanthjælp fra 1998 til i dag.

Bistandsloven blev ophævet i 1998 og erstattet af lov om social service<sup>46</sup>, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område<sup>47</sup> og lov om aktiv socialpolitik<sup>48</sup>. Formålet med de tre nye love var blandt andet at opdele sociallovgivningen i mere specifikke områder. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område indeholdt regler, som var mere specialiserede end forvaltningsloven, men som kun omfattede det sociale område – f. eks. specifikke principper for myndighedens sagsbehandling. Lov om social service samlede regler om ydelser, som en borger kan ansøge om. Det kan f.eks. være dagtilbud til børn, hjemmehjælp m.m. Lov om aktiv socialpolitik indeholder den dagældende bistandslovs og lov om kommunal aktiverings bestemmelser om kontanthjælp, fleksjob, skånejob med løntilskud og aktivering<sup>49</sup>.

I det følgende vil der fokuseres på lov om aktiv socialpolitik, da emnet for dette speciale er omfattet af denne lovgivning.

### 4.1. Lov om aktiv socialpolitik

Formålet med loven er at skabe et sikkerhedsnet for de personer, som ikke kan rummes af den øvrige sociallovgivning. Lovens tilbud udgør den økonomisk nødlidende borgers sidste mulighed for offentlig forsørgelse<sup>50</sup>.

I det følgende vil forsørgelseshjælpens udvikling fra lov om aktiv socialpolitik i krafttræden til i dag behandles. Dette er relevant at undersøge, da det har udviklet sig fra, at alle som opfyldte betingelserne, kunne modtage kontanthjælp, til kun at være de personer, som ud over de oprindelige betingelser og det nye beskæftigelseskrav, nu også opfylder opholdskravet. I stedet har lovgiver af to omgange indført en lavere ydelse til de borgere, som ikke opfylder opholdskravet. Disse to ydelser er henholdsvis starthjælp, som blev afskaffet i 2012 og integrationsydelse, som stadig eksisterer.

---

<sup>46</sup> Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service.

<sup>47</sup> Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

<sup>48</sup> Lov nr. 455 af 10. juni 1997 om aktiv socialpolitik.

<sup>49</sup> Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998. pkt. 5.

<sup>50</sup> Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998. pkt. 8.



#### 4.1.1. Kontanthjælp

Formålet med kontanthjælp er, at en borger kan få hjælp til forsørgelse, hvis behovet for hjælp ikke kan dækkes på anden måde. Hensigten er, at kontanthjælp skal kompensere for en lønindtægt. Dette indebærer, at kontanthjælp er en subsidieret ydelse, som kun kan gives, hvis borgeren ikke kan få hjælp efter anden lovgivning, eller hvis borgerens forsørgelse tilfalder en anden. Herudover er hensigten, at det skal være en kortvarig hjælp<sup>51</sup> og der stilles krav til borgeren om, at både ansøgeren af hjælpen og dennes ægtefælle skal udnytte eller udvikle deres arbejdsevne, så de hurtigst muligt bliver selvforsørgende<sup>52</sup>.

#### 4.1.2. Starthjælp

I januar 2002 præsenterede den siddende regering deres nye strategi på udlændingområdet under navnet ”*En ny udlændingepolitik*”, som var baseret på tre grundlæggende mål. For det første skulle den nye udlændingepolitik respektere Danmarks internationale forpligtelser. For det andet skulle antallet af udlændinge, der kom til Danmark nedsættes, og de skulle i højere grad være selvforsørgende. Det tredje mål med strategien var, at de flygtninge og indvandrere, som allerede boede i Danmark, skulle integreres bedre, og dette skulle ske gennem arbejdsmarkedet<sup>53</sup>.

Et af redskaberne til at nå disse mål var vedtagelsen af et opholdskrav i LAS § 11. Det medførte, at en person som ikke opfyldte opholdskravet, alene kunne modtage starthjælp, uanset at personen i øvrigt opfyldte betingelserne for at modtage kontanthjælp. Starthjælp var en lavere ydelse end kontanthjælp, og det var regeringens opfattelse, at starthjælp ville motivere flere til enten ikke at komme til Danmark eller til at blive selvforsørgende igennem arbejdsmarkedet. Da Danmark var underlagt internationale forpligtelser, som forbyder forskelsbehandling på baggrund af nationalitet, skulle opholdskravet omfatte både danske statsborgere, nyankomne flygtninge og indvandrere.

Med virkning fra januar 2012 blev starthjælp afskaffet. Dette medførte, at opholdskravet bortfaldt, og alle som opfyldte de øvrige betingelser i LAS § 11, ville modtage kontanthjælp<sup>54</sup>. Formålet med

---

<sup>51</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 428.

<sup>52</sup> Betingelserne for at modtage kontanthjælp behandles nærmere i kapitel 5 i dette speciale.

<sup>53</sup> 2001/2 LSF 126, 1. marts 2002, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven.

<sup>54</sup> 2011/1 LSF 36, 22. november 2011, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om individuel boligstøtte og forskellige andre love.

afskaffelsen af starthjælp var, at regeringen ønskede at færre mennesker skulle leve i fattigdom. Regeringen mente ikke, at starthjælp havde haft den ønskede virkning, og at det i stedet havde haft den konsekvens, at antallet af fattige mennesker i Danmark var steget<sup>55</sup>.

#### 4.1.3. Integrationsydelse

I 2015 blev opholdskravet genintroduceret og er stadig gældende. Personer, som ikke opfylder opholdskravet, kan herefter modtage integrationsydelse. Formålet med integrationsydelsen er at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark<sup>56</sup>. Herudover er formålet, ligesom med starthjælp, at give udlændinge et større incitament til at indgå på arbejdsmarkedet og dermed blive integreret i Danmark. Dette mente regeringen, skulle ses i lyset af, at høje sociale ydelser kunne være en hindring for at få udlændinge til at indgå på arbejdsmarkedet<sup>57</sup>.

Loven trådte i kraft d. 1. september 2015<sup>58</sup> og omfattede ikke borgere, som havde opnået lovligt ophold inden lovens ikrafttræden, og borgere som allerede modtog kontanthjælp.

Året efter blev borgere, som allerede modtog kontanthjælp inden opholdskravet trådte i kraft, omfattet af bestemmelsen og modtog herefter integrationsydelse, hvis de ikke opfyldte opholdskravet<sup>59</sup>. Formålet med udvidelsen af målgruppen var et forsøg på at fremskynde integrationsprocessen, da størstedelen af de kontanthjælpsmodtagere, som ville blive overflyttet til integrationsydelse, var borgere med ikke-vestlig baggrund. Denne persongruppe havde en betydelig lavere tilknytning til arbejdsmarkedet end danskere og indgik derfor ikke i de sociale fællesskaber, som der findes på arbejdsmarkedet, og som regeringen mente, var en vigtig del af integrationsprocessen. I lovforslaget nævnes i

---

<sup>55</sup> 2011/1 LSF 36, 22. november 2011, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om individuel boligstøtte og forskellige andre love.

<sup>56</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>59</sup> Lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

fremførelsestalen også, at det anses for rimeligt, at en modtager af kontanthjælp har levet og bidraget til samfundet<sup>60</sup>.

Fra januar 2019 er opholdskravet blevet udvidet, og herefter skal en borger have haft ophold i Danmark i sammenlagt 9 år ud af de seneste 10 år<sup>61</sup>.

## **4.2. Sammenfatning**

Sammenfattende ses det, at kontanthjælp er en overlevering fra Bistandsloven. Formålet med ydelsen er at sikre et forsørgelsesgrundlag til borgere, som af forskellige årsager ikke kan forsørge sig selv længere. Kontanthjælp kan kun gives, hvis forsørgelsen ikke kan dækkes af andre ydelser.

Af to omgange har regeringen introduceret en ydelse, som er lavere end kontanthjælp. Denne ydelse gives til borgere som ikke opfylder opholdskravet. Ordlyden i LAS § 11, stk. 3 om opholdskravet er stort set identisk ved både vedtagelsen af starthjælp og integrationsydelse. Det eneste der har ændret sig, er, at det nu ikke længere hedder starthjælp, men integrationsydelse, og at perioden for ophold er blevet forlænget. Integrationsydelsen er et højere beløb end starthjælp, men perioden, hvor en borger skal leve for en lav ydelse, er blevet forlænget. Dette kan muligvis motivere borgeren til at forsøge at få tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan omvendt også være med til at fastholde borgeren i fattigdom over en længere periode end før.

---

<sup>60</sup> 2015/1 LSF 111, 29. januar 2016, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>61</sup> Lov nr. 1526 af 18. december 2018 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og forskellige andre love.

## 5. Betingelserne for at modtage kontanthjælp eller integrationsydelse

Alle bestemmelser om sociale ydelser i Danmark er underlagt en regelstruktur, som kan opdeles i tre elementer. Personkreds, tildelingskriterie og en udmålingsregel. De to første beskriver retsfaktum og den sidste retsfølgen<sup>62</sup>. Hvis en person er omfattet af personkredsen og opfylder tildelingskriterierne, så er personen berettiget til at modtage den pågældende ydelse.

I det følgende vil der redegøres for personkredsen og tildelingskriterierne for kontanthjælp og integrationsydelse. Dette sker i to afsnit, hvor først personkreds-kriteriet om opholdskravet gennemgås, og herefter et afsnit, hvor den øvrige personkreds og tildelingskriterierne behandles. Slutteligt følger et afsnit om myndighedens afgørelse om, hvilken ydelse en borger er berettiget til at modtage.

### 5.1. Opholdskravet

Retten til kontanthjælp er som udgangspunkt betinget af, at ansøgeren har opholdt sig lovligt i Danmark i sammenlagt 9 ud af de seneste 10 år<sup>63</sup> <sup>64</sup>. Det gælder dog ikke EU/EØS-borgere, som efter EU-retten er berettigede til hjælpen<sup>65</sup>.

Opholdstiden beregnes på baggrund af to faktorer. Den ene er perioder, hvor personen har folkeregisteradresse i Danmark, med mindre særlige grunde fører til et andet resultat<sup>66</sup>. Den anden er perioder på højst sammenlagt 2 måneder pr. kalenderår, hvor personen har haft ophold i udlandet i forbindelse med f.eks. ferie eller studierejser<sup>67</sup>. Sidstnævnte periode ligestilles med ophold i Danmark, hvis personen har bibeholdt sin bopæl i Danmark.

---

<sup>62</sup> Kirsten Ketscher, *Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier*, (2014), s. 59.

<sup>63</sup> Indtil lovændringen i januar 2019 var det et krav at man havde opholdt sig i Danmark i sammenlagt 7 år ud af de seneste 8 år.

<sup>64</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3.

<sup>65</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 10, som behandles særskilt i kapitel 6 i dette speciale.

<sup>66</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3, 2. pkt.

<sup>67</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3, 3. pkt.

Herefter vil der følge en gennemgang af de to perioder, som indgår i beregningen af opholdstiden. Denne gennemgang vil blive opdelt i tre afsnit. I det første afsnit behandles betingelsen om folkeregisteradresse i Danmark, og hvad dette indebærer. I det andet afsnit ses der nærmere på formuleringen, ”*med mindre særlige grunde fører til et andet resultat*”. I det sidste afsnit behandles den omstændighed, at ophold i udlandet i sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår ligestilles med ophold i Danmark.

### **5.1.1. Folkeregisteradresse**

Ved beregningen af opholdstiden indgår som udgangspunkt perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse i Danmark<sup>68</sup>. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget<sup>69</sup>, at borgere kan blive folkeregistreret, hvis de opfylder betingelserne for indrejse. Det betyder som udgangspunkt, at borgeren skal have lovligt ophold i Danmark, opholde sig her i landet i mere end tre måneder og have en bolig eller et fast opholdssted<sup>70 71</sup>.

Det følger af CPR-loven<sup>72</sup>, at alle personer som skal være registreret i Danmark, skal folkeregistreres på personens bopæl. I bestemmelsen beskrives en bopæl som værende det sted, hvor en person regelmæssigt sover, når personen ikke kortvarigt er fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende. Derudover beskrives bopæl som et sted, hvor den pågældende person har sine ejendele<sup>73</sup>. Det følger endvidere af loven, at en person, som ikke har en bopæl, skal registreres i CPR med vedkommendes faste opholdssted i kommunen<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3, 2. pkt.

<sup>69</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love, bemærkninger til nr. 7.

<sup>70</sup> Lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister § 16.

<sup>71</sup> Personer, der flytter til Danmark fra et nordisk land, skal kun anmelde tilflytning, hvis opholdet i Danmark er planlagt til at vare over 6 måneder. Dette gælder også for unionsborgere eller personer, der er statsborgere i Schweiz samt disse personers familiemedlemmer, der er omfattet Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004, men som tredjelandsstatsborgere.

<sup>72</sup> Lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister § 6.

<sup>73</sup> Lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister § 6, stk. 1, 2. pkt.

<sup>74</sup> Lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister § 6, stk. 2. Opholdsstedet anses som et fast opholdssted, når opholdet har haft en vis varighed.

Enhver person, som er flyttet ud af Danmark, skal som udgangspunkt registreres i folkeregisteret som udrejst<sup>75</sup>. Dette medfører, at borgeren skal melde en fraflytning til sin bopælskommune, hvis opholdet i udlandet forventes at vare længere end 6 måneder.

Da en borger kan have ophold udenfor Danmark i op til 6 måneder, uden at skulle opgive sin folke-registeradresse, kan en folkeregisteradresse i sig selv ikke være nok til at dokumentere, at en borger opfylder opholdskravet. Derfor må kommunerne foretage en konkret vurdering af, om en borgers registrering i CPR-registeret er tilstrækkelig dokumentation for, at opholdskravet er opfyldt. Ifølge bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik mv. vil en folkeregisteradresse i mange tilfælde have væsentlig betydning for kommunens vurdering af sagen<sup>76</sup>.

### **5.1.2. Med mindre særlige grunde taler for et andet resultat**

Ved beregningen af opholdstiden i Danmark indgår perioder, hvor personen har folkeregisteradresse i Danmark, med mindre særlige grunde taler for et andet resultat<sup>77</sup>. I bemærkningerne til lovforslaget<sup>78</sup> fremgår det ikke nærmere, hvad ”med mindre særlige grunde fører til et andet resultat” betyder, og dette medfører, at bestemmelsen har en meget lav rettighedsnormering<sup>79</sup>. Regler med en lav rettighedsnormering anvendes ofte som tildelingsregler, og dette er tilfældet med kontanthjælp. Dette medfører, at bestemmelsen indeholder kriterier, som ikke er entydige, og som indebærer, at der må ske et skøn for at afgøre om tildelingsreglen er opfyldt. Dette er tilfældet i bestemmelsen, hvor udgangspunktet er, at der i beregningen af opholdstiden indgår perioder, hvor borgeren har haft folke-registeradresse i Danmark. Undtagelsen til dette findes, når ”særlige grunde fører til et andet resultat”, hvilket betyder, at bestemmelsen går fra en meget høj rettighedsnormering til en meget lav.

---

<sup>75</sup> Undtagelserne til dette følger af CPR-lovens § 24, stk. 5-9 og § 26, stk. 2.

<sup>76</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love, bemærkninger til nr. 7.

<sup>77</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3.

<sup>78</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>79</sup> Se mere om udtrykket rettighedsnormering i Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 82-84.

I FOB 2018-31<sup>80</sup> bemærkede kommunen, at personen ikke havde haft nogen indtægt i en årrække. De valgte derefter at bede ham om at dokumentere, at han opfyldte opholdskravet. De lagde ikke vægt på, om han havde folkeregisteradresse i Danmark, men på den omstændighed at han ikke havde haft nogen indtægt. Den omstændighed at en kommune på baggrund af en manglende indtægt kan stille spørgsmålstejn ved, om en person opfylder opholdskravet, kan være baseret på en mistanke om, at personen har opholdt sig i et andet land og haft en indtægt der.

### **5.1.3. Ophold i udlandet på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår**

Ophold i udlandet på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår kan ligestilles med ophold i Danmark, hvis der er tale om ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v.<sup>81</sup>. Dette kræver dog, at borgeren har beholdt sin bopæl i Danmark. Dette medfører, at en borger stadig opfylder opholdskravet, hvis borgeren har haft ophold i udlandet i op til 4 måneder i træk, hvis borgeren udrejser i starten af november og er indrejst til Danmark inden slutningen af februar det følgende år<sup>82</sup>.

Det er vigtigt at bemærke, at betingelsen for at udlandsophold på højst 2 måneder pr. kalenderår ligestilles med ophold i Danmark, er, at der er tale om ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v. Borgeren skal ikke kun kunne dokumentere, at der højst har været ophold i udlandet på sammenlagt 2 måneder pr. kalenderår, men også hvad formålet med opholdet har været.

## **5.2. Den øvrige personkreds og tildelingskriterier**

I dette afsnit følger en gennemgang af den anden del af personkreds-kriteriet og tildelingskriterierne. I forhold til personkredsen ses det, at de to kriterier, kravet om lovligt ophold og opholdskravet, fungerer som en to-trins-procedure, hvorefter man først klarlægger, hvem der er berettiget til hjælp, og derefter hvilken hjælp personen er berettiget til at modtage.

---

<sup>80</sup> FOB 2012-31 behandles særskilt i kapitel 8 i dette speciale.

<sup>81</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3.

<sup>82</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love, bemærkninger til nr. 7.

### 5.2.1. Personkreds

Personkredsen for modtagere af kontanthjælp og integrationsydelse fremgår af LAS § 3, stk. 1, hvorefter alle der har lovligt ophold i Danmark, har ret til hjælp efter loven. Dette gælder uanset, hvilken nationalitet personen har. Dette betyder, at danske statsborgere, men også udlændinge, som søger opholdstilladelse, og som har ret til at opholde sig i landet, indtil ansøgningen er afgjort, er omfattet af personkredsen i lov om aktiv socialpolitik<sup>83</sup>.

Personkredsen defineres også af opholdskravet LAS § 11, stk. 3, som opdeler personkredsen yderligere. De personer som opfylder opholdskravet, er omfattet af personkredsen, som er berettiget til kontanthjælp, hvis de i øvrigt opfylder tildelingskriterierne. De personer som ikke opfylder opholdskravet, er omfattet af personkredsen, som er berettiget til at modtage integrationsydelse, hvis de opfylder tildelingskriterierne.

### 5.2.2. Tildelingskriterier

Tildelingskriterierne ved pengeforsørgelse er i den sociale lovgivning ofte et ændringskriterie, hvilket betyder, at en ansøger til hjælpen skal have været ude for en ændring i sit liv<sup>84</sup>.

Det første overordnede tildelingskriterie i LAS viser, at formålet med at give hjælp til forsørgelse er at sætte personen i stand til at klare sig selv<sup>85</sup>. Dette indebærer, at personen skal gøre alt, hvad der står i dennes magt, for at blive selvforsørgende. Modtageren af hjælpen og dennes ægtefælle har derfor pligt til at udnytte og udvikle deres arbejdsevne.

For at være berettiget til modtage kontanthjælp skal en kontanthjælpsansøger have været ude for en ændring i sit liv<sup>86</sup>. Dette betegnes som en social begivenhed. En social begivenhed kan f.eks. være, at personen er blevet ramt af sygdom, har været ude for samlivsophør eller har mistet sit arbejde.

---

<sup>83</sup> Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998, pkt. 11-12, hvorefter alle der har lovligt ophold, uanset nationalitet som udgangspunkt har ret til alle former for hjælp efter LAS, bortset fra vedvarende hjælp, jf. LAS § 3, stk. 2. For at en person kan få hjælp, skal den pågældende i øvrigt opfylde de tildelingskriterier, der gælder for de enkelte ydelser.

<sup>84</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 62.

<sup>85</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 1, stk. 2.

<sup>86</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 2, nr. 1.



Den sociale begivenhed kan både være en udefrakommende, forudset eller en uforudset ændring, og der må foretages en konkret vurdering i de enkelte sager for at afgøre, om den sociale begivenhed kan give ret til hjælp<sup>87 88</sup>.

Det er en betingelse for at modtage hjælpen, at den sociale begivenhed bevirker, at ansøgeren ikke kan forsørge sig selv og sine<sup>89</sup>. En person er dermed kun berettiget til at modtage kontanthjælp eller integrationsydelse, hvis den sociale begivenhed, som personen har været udsat for, har sat personen i en sådan situation, at personen ikke længere kan forsørge sig selv<sup>90</sup>.

Det er endvidere en betingelse for at modtage hjælpen, at behovet ikke kan dækkes gennem andre ydelser<sup>91</sup>. Det medfører, at det skal vurderes, om personen reelt har behov for en korttidsydelse. En person som har mistet sit arbejde, kan være berettiget til arbejdsløshedsdagpenge og en person, der er syg, kan være berettiget til sygedagpenge. Disse ydelser skal være udelukket, inden en person kan være berettiget til at modtage kontanthjælp<sup>92</sup>. Hjælp efter LAS § 11 er derfor en subsidiær ydelse i forhold til andre private og offentlige muligheder for hjælp<sup>93</sup>. Konsekvensen af dette er, at socialhjælp, som i dette tilfælde kontanthjælp, først kan bevilges, hvis en person ikke er berettiget til nogen form for sikringsydelse.

---

<sup>87</sup> Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998, pkt. 47.

<sup>88</sup> I principafgørelse O-8-95 har Ankestyrelsen taget stilling til, hvornår en begivenhed kan anses for at være en udefrakommende begivenhed, der er skyld i forsørgelsessvigtet. Sagen omhandlede spørgsmålet om, hvornår en persons opsigelse i forbindelse med en flytning, kan anses for at være en udefrakommende begivenhed.

<sup>89</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 2, nr. 2.

<sup>90</sup> I Ankestyrelsens principafgørelse A-15-08 havde ansøgeren været ude for en social begivenhed i form af en opsigelse. De offentlige myndigheder og Ankestyrelsen konkluderede dog, at den sociale begivenhed ikke havde bevirket, at han ikke kunne forsørge sig selv. Det var derimod hans forbrug og uforsvarlige forvaltning af hans økonomi, som var skyld i at han ikke længere kunne forsørge sig selv.

<sup>91</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 2, nr. 3.

<sup>92</sup> Dette ses i Ankestyrelsens principafgørelse A-23-01, hvor en borger ikke kunne modtage supplerende kontanthjælp på trods af, at hun ikke modtog fuld udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge. Årsagen til hun ikke modtog fuld arbejdsløshedsdagpenge, var, at hun ikke var berettiget til dette, da hun stadig havde en selvstændig virksomhed. Hvis hun afviklede denne, ville hun have ret til fuld arbejdsløshedsdagpenge og ville derfor ikke have behov for kontanthjælp.

<sup>93</sup> Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998, pkt. 48.

Herudover er det en betingelse for at få hjælp efter LAS § 11, stk. 1, at ansøgeren ikke har et rimeligt arbejdstilbud, at ansøgeren aktivt søger efter et arbejde<sup>94</sup> og at en ansøger ikke har en formue over kr. 10.000<sup>95</sup> <sup>96</sup>.

Det nyeste tildelingskriterie trådte i kraft d. 1. januar 2019, hvorefter retten til kontanthjælp er betinget af, at ansøgeren har haft ordinær beskæftigelse i Danmark i sammenlagt 2 år og 6 måneder inden for de seneste 10 år<sup>97</sup> <sup>98</sup>. Dette sidste krav gælder dog ikke for EU/EØS-borgere, som efter EU-retten er berettigede til hjælpen<sup>99</sup>.

### **5.3. Afgørelse**

Det er kommunen, der træffer afgørelse om, hvorvidt en person har ret til kontanthjælp eller integrationsydelse<sup>100</sup>. Hvis det kan konkluderes, at en ansøger er omfattet af personkredsen for kontanthjælp, og tildelingskriterierne er opfyldt har ansøgeren som udgangspunkt ret til hjælp efter LAS § 11, stk. 1. Det er dog opholds- og beskæftigelseskravet, der afgør, hvilken hjælp der kan gives. Hvis ansøgeren enten er undtaget eller opfylder både ophold- og beskæftigelseskravet, er personen berettiget til at modtage kontanthjælp. Hvis ansøgeren derimod ikke er undtaget eller opfylder enten opholdskravet eller beskæftigelseskravet, eller begge krav, er ansøgeren berettiget til at modtage integrationsydelse.

---

<sup>94</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 13, stk. 1.

<sup>95</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 14, stk. 1.

<sup>96</sup> For ægtefæller gælder det en samlet formue på over kr. 20.000.

<sup>97</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 8.

<sup>98</sup> Dette finder anvendelse for udlændinge, der på baggrund af indrejse fra udlandet er blevet folkeregistreret i Danmark med virkning fra 1. januar 2008 eller senere, og som ikke har været registret i landet tidligere. Det gælder tillige personer, der er blevet folkeregistreret som indrejst med virkning fra 1. januar 2008 eller senere efter udlandsophold i mere end 12 på hinanden følgende måneder. Omvendt finder beskæftigelseskravet ikke anvendelse for førtidspensionister, som ikke modtager fuld førtidspension eller personer, der har nået folkepensionsalderen i henhold til lov om social pension.

<sup>99</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 10.

<sup>100</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 13.

## 6. EU-rettens indflydelse på opholdskravet

Kravet om at en borger skal have opholdt sig i Danmark sammenlagt 9 år ud af de seneste 10 år<sup>101</sup>, omfatter ikke EU-/EØS-borgere, i det omfang de efter EU-retten er berettigede til hjælpen. I det følgende vil der ses nærmere på, hvorfor lovgiver ved opholdskravets tilblivelse valgte, at det ikke skulle omfatte disse borgere.

### 6.1. Fri bevægelighed

Alle unionsborgere har ret til at bevæge sig og opholde sig frit på EU-medlemsstaternes område<sup>102</sup>, og i unionen er der fri bevægelighed for arbejdskraften<sup>103</sup>. Dette medfører, at alle medlemsstater har forbud mod at diskriminere personer på baggrund af nationalitet.

#### 6.1.1. Marie D'Hoop<sup>104</sup>

I sagen tog EU-domstolen stilling til, om det var i strid med EU-retten, at belgisk lovgivning forhindrede en studerende i at være kandidat til at modtage ungdomsledighedsydelse. Den studerende havde færdiggjort sin uddannelse på en uddannelsesinstitution i en anden medlemsstat end Belgien og søgte sit første arbejde.

EU-domstolen anførte, at den omstændighed at national lovgivning ikke må være til hinder for den fri bevægelighed for arbejdstagere, kun kan påkaldes af ansøgeren, hvis ansøgeren på ansøgnings-tidspunktet havde haft status som arbejdstager. Da D'Hoop fik sin bacheloruddannelse i Frankrig, gjorde hun ikke brug af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere.

D'Hoop anførte, at hun som følge af sit unionsborgerskab og TEUF artikel 20<sup>105</sup> havde ret til at færdes og opholde sig frit i medlemsstaterne. Hun mente, at hendes brug af denne ret medførte, at hun blev stillet ringere end andre personer i hendes hjemland Belgien, og at dette var diskrimination som følge af nationalitet.

---

<sup>101</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 10.

<sup>102</sup> Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 21.

<sup>103</sup> Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 45.

<sup>104</sup> C-224/98.

<sup>105</sup> Tidligere TEUF artikel 8.

En unionsborger, som anvender sin fri bevægelighed, skal ligestilles med personer i samme situation i den medlemsstat, personen vælger at rejse til. EU-domstolen udtalte i sagen, at det samme må være gældende, hvor en statsborger har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, men som senere er vendt hjem igen. Hvis en statsborger i en medlemsstat, som gør brug af sin fri bevægelighed som unionsborger, bliver behandlet anderledes end sine medstatsborgere, når vedkommende kommer tilbage til hjemlandet, så er retten til fri bevægelighed illusorisk. Det må altså ikke lægges en unionsborger til last i vedkommendes hjemland, at unionsborgeren har gjort brug af sin fri bevægelighed.

Af EU-dommen kan det udledes, at årsagen til at EU-/EØS-borgere ikke er omfattet af opholdskravet i LAS § 11, stk. 3, er, at det ville være i strid med unionsborgeres ret til fri bevægelighed. En unionsborger skal kunne rejse til en anden medlemsstat uden at bekymre sig om sin retstilling, når unionsborgeren vender hjem igen.

Hvis en EU-/EØS-borger ikke var undtaget opholdskravet, ville det have den konsekvens, at en dansk statsborger, som har opholdt sig i en anden medlemsstat, kunne blive ramt af opholdskravet, hvis borgeren søgte kontanthjælp ved sin hjemkomst. Dette kunne have den virkning, at en unionsborger ikke ville gøre brug af sin fri bevægelighed.

## **6.2. Arbejdstagerstatus**

På baggrund af EU-retten kan en unionsborger i op til 3 måneder opholde sig i en anden medlemsstat. Dette følger af Opholdsdirektivet og stiller kun den betingelse, at unionsborgeren skal have et gyldigt pas eller id<sup>106</sup>. Hvis unionsborgeren tager ophold i en anden medlemsstat med henblik på at søge beskæftigelse, har unionsborgeren ret til at opholde sig i medlemsstaten i mere end tre måneder<sup>107</sup>. Unionsborgeren har ret til at blive, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgeren søger efter

---

<sup>106</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 6, stk. 1.

<sup>107</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 7, stk. 1, litra a.

beskæftigelse og reelt har mulighed for at finde dette. Dette gælder også for selvstændigt erhvervsdrivende<sup>108</sup>.

Hvis en unionsborger, som har ophold i en anden medlemsstat, ikke vedbliver at være arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, kan vedkommende bevare sin arbejdstagerstatus, hvis unionsborgeren ikke selv er skyld i sin arbejdsløshed. Dette kræver dog, at unionsborgeren skal have haft lønnet arbejde i opholdsstaten i mere end et år og har meldt sig ledig hos arbejdsformidlingen<sup>109</sup>.

Det samme gælder for en unionsborger, som ikke selv er skyld i sin arbejdsløshed efter mindre end 12 måneders beskæftigelse, hvorefter unionsborgeren bevarer sin arbejdstagerstatus i mindst 6 måneder<sup>110</sup>.

Som følge af ligebehandlingsprincippet i Opholdsdirektivet artikel 24 har en unionsborger, som har arbejdstagerstatus, ret til sociale ydelser på lige fod med opholdsstatens egne statsborgere. Dette medfører, at en unionsborger, som har arbejdstagerstatus, kan søge om kontanthjælp på samme vilkår som danske statsborgere, hvilket betyder, at det ville være i strid med EU-retten, hvis de var omfattet af opholdskravet.

#### *Ankestyrelsens principafgørelse 34-06*

I principafgørelse 34-06 har Ankestyrelsen behandlet spørgsmålet om arbejdstagerstatus. I sagen var en dansk kvinde vendt hjem til Danmark, efter hun havde boet 21 år i Tyskland, hvor hun havde været hjemmegående husmor. Da kvinden efter et års tid søgte kontanthjælp, fik hun afslag med den begrundelse, at hun ikke var undtaget opholdskravet, da hun ikke havde været arbejdstager i Tyskland.

---

<sup>108</sup> Det følger endvidere Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 7, stk. 1, litra b, at unionsborgere der råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, her ret til ophold i en anden medlemsstat i mere end 3 måneder.

<sup>109</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 7, stk. 3, litra b.

<sup>110</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 7, stk. 3, litra c.

Det sociale nævn ændrede myndighedens afgørelse og anførte, at da kvinden havde opnået arbejdstagerstatus efter hun vendt hjem til Danmark, var hun på baggrund af EU-retten, ikke omfattet af opholdskravet. Ankestyrelsen behandlede også sagen og anførte, at den omstændighed at hun ikke havde haft arbejde, da hun boede i Tyskland, ikke var væsentlig. Det afgørende var, at kvinde havde opnået arbejdstagerstatus efter hun var hjemvendt til Danmark.

En borger, som gør brug af sin fri bevægelighed, behøver derfor ikke at have brugt sin fri bevægelighed, som vandrede arbejdstager. Det væsentlige er, at borgeren som udgangspunkt skal have opnået arbejdstagerstatus i Danmark efter at være vendt hjem til landet.

### **6.3.Særlig tilknytning til Danmark**

Det er i ovenstående konstateret på baggrund af Opholdsdirektivet, at en unionsborger er berettiget til at modtage sociale ydelser, når personen har ophold i Danmark og har opnået arbejdstagerstatus på det danske arbejdsmarked. Af praksis fra EU-domstolen ses det, at en unionsborger, som ikke har opnået arbejdstagerstatus i Danmark, også kan være undtaget opholdskravet. Dette følger af Prinz og Seeberger-sagen<sup>111</sup>, hvor to studerende havde fået afslag på at modtage uddannelsesstøtte til uddannelsesophold i en anden medlemsstat end den, de var statsborgere i.

#### **6.3.1. Prinz og Seeberger<sup>112</sup>**

I sagen fulgte det af national lovgivning, at ansøgere om uddannelsesstøtte skulle opfylde et opholdskrav på 3 år. EU-domstolen anførte, at national lovgivning, som sætter medlemsstatens egne statsborgere i en ringere situation end andre statsborgere i samme medlemsstat, som følge af at de har gjort brug af deres fri bevægelighed, er i strid med hensigten med unionsborgerskabet, som er lovfæstet i TEUF artikel 20 og 21.

EU-domstolen vurderede, at den omstændighed at en ansøger om uddannelsesstøtte skal opfylde et opholdskrav på 3 sammenhængende år, medfører en begrænsning i retten til fri bevægelighed for alle unionsborgere. De anerkendte dog, at et opholdskrav kan have et legitimt formål, som f.eks. at sørge for at en medlemsstat ikke bliver pålagt en unødvendig stor økonomisk byrde. EU-domstolen anførte,

---

<sup>111</sup> C-523/11 og C-585/11

<sup>112</sup> Ibid.

at midlet til at opnå det legitime formål ikke må være for ekskluderende og mekanisk, da der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem et opholdskrav på 3 år og en persons integration i et samfund. EU-domstolen anerkendte, at opholdskravet kan være en måde at sikre, at en studerende, som søger uddannelsesstøtte, er integreret i medlemsstaten, men at man ikke kan udelukke, at der er andre måder, man kan sikre, at den studerende er integreret. EU-domstolen afgjorde, at de nationale domstole i hvert tilfælde skal vurdere, om der er faktorer, der taler for, at den studerende har en særlig tilknytning til landet, selvom den studerende ikke opfylder opholdskravet. Ved denne vurdering skal der ses på forskellige faktorer, som f. eks. om den studerende har modtaget skolegang i medlemsstaten, familie, haft arbejde i medlemsstaten, taler sproget og/eller har et socialt og/eller økonomisk netværk i medlemsstaten<sup>113</sup>.

Sagen medfører, at en medlemsstat ikke uden videre kan opstille et mekanisk opholdskrav, men at det i den enkelte sag må vurderes, om der er grunde, der taler for, at en borger ikke skal omfattes af opholdskravet.

### **6.3.2. Prinz og Seeberger-sagens indflydelse på dansk administrativ praksis**

I et orienteringsbrev af 24. november 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til kommuner, jobcenter m.fl. vejledes sagsbehandlere, der skal træffe afgørelse i sager om hjælp til forsørgelse, om hvordan graden af tilknytning til Danmark vurderes. Det fremgår af orienteringsbrevet, at det har væsentlig betydning for vurderingen af tilknytningen, at se på hvor længe en person har opholdt sig i Danmark i forhold til andre EU-/EØS-lande. Udover at en person skal have tilbragt væsentlig mere tid i Danmark end i et andet EU-/EØS-land, lægges der især vægt på, hvor mange år en person har opholdt sig i Danmark forinden opholdet i et andet EU-/EØS-land. Dette kriterie svarer godt overens med kriteriet om grundskoleuddannelse i Danmark. Når en person har tilbragt en god del af sine første leveår i Danmark, antager man, at personen taler sproget, kender kulturen og har et socialt netværk.

---

<sup>113</sup> Kirsten Ketscher argumenterede ved vedtagelsen af starthjælp, at man ikke kunne opstille mekaniske krav uden at tage højde for borgerens individuelle tilknytning til Danmark. EU-retten som indvandrede ven, Catherine Jacqueson og Martine Stigelund Hvidt, i Ketsch me if you can, 1.udgave/ 1. oplag, 2017.

### *Ankestyrelsens principafgørelse 103-16*

I principafgørelse 103-16 har Ankestyrelsen taget stilling til, hvordan det vurderes, om en person har tilstrækkelig tilknytning til Danmark. Principafgørelsen beror på tre sager, hvor det skulle afklares, hvornår danske statsborgere, som ikke havde opnået arbejdstagerstatus, kunne være berettiget til kontanthjælp efter EU-retten.

I to sager lagde Ankestyrelsen vægt på, at personernes samlede ophold i Danmark langt oversteg deres ophold i udlandet. Borgerne havde ikke opnået arbejdstagerstatus, efter de var hjemvendt til Danmark. Ankestyrelsen lagde vægt på, at personerne ikke havde haft ophold udenfor Danmark i hele grundskolealderen, og de havde derfor var undtaget opholdskravet på baggrund af deres særlige tilknytning til landet.

I den sidste sag lagde Ankestyrelsen vægt på, at personen havde været udrejst til en anden medlemsstat i 24 år. Borgeren havde kun boet de første 5 år af sit liv i Danmark og havde derfor ikke gået i folkeskole i landet. Borgeren havde siden sin indrejse i Danmark i 2013 modtaget kontanthjælp, men da opholdskravet trådte i kraft i 2016, opfyldte personen ikke længere betingelserne for at modtage kontanthjælp. Borgeren opfyldte ikke opholdskravet og havde ikke opnået arbejdstagerstatus eller tilstrækkelig tilknytning til Danmark og var derfor alene berettiget til integrationsydelse.

De tre sager viser blandt andet, at det er væsentligt, om borgeren samlet set har haft hovedvægten af sine leveår i Danmark. Derudover viser sagerne, at myndighederne ved vurderingen af om der er tilstrækkelig tilknytning til Danmark, lægger betydelig vægt på, om ansøgeren har modtaget grundskole-undervisning i Danmark.

Sammenfattende ses det, at en dansk statsborger, som er hjemvendt til Danmark efter længere tids ophold i en EU-/EØS-stat, kan være undtaget fra opholdskravet. Dette beror på en konkret vurdering af om personen har en særlig tilknytning til Danmark.

## **6.4. Sammenfatning**

EU-/EØS-borgere er ikke omfattet af opholdskravet, da dette ville være i strid med retten til fri bevægelighed. Hvis en unionsborger ikke kan rejse og opholde sig i alle medlemsstater, uden at det får



negative konsekvenser, når denne vender hjem, er retten til fri bevægelighed illusorisk. Dette medfører ikke, at borgeren automatisk får ret til at modtage sociale ydelser i den medlemsstat, unionsborgeren befinder sig i. Unionsborgeren må dog ikke sættes i en ringere situation end andre statsborgere i samme situation, når unionsborgeren vender hjem til sin hjemstat.

Herudover følger det af ligebehandlingsprincippet<sup>114</sup>, at en unionsborger, som har opnået arbejdstagerstatus, har ret til at modtage sociale ydelser på lige fod med opholdsstatens egne borgere. Derfor ville det være i strid med EU-retten, hvis de var omfattet af opholdskravet i LAS § 11, stk. 3.

Det følger af Prinz- og Seeberger-sagerne, at en medlemsstat ikke må opstille et mekanisk opholdskrav, som er for ekskluderende i sin natur. Myndigheden må i hver enkelt sag, hvor en unionsborger ikke har opnået arbejdstagerstatus, vurdere om unionsborgeren har en særlig tilknytning til medlemsstaten. For danske statsborgere, som har gjort brug af deres fri bevægelighed, men ikke har opnået arbejdstagerstatus, medfører dette, at de kan undtages opholdskravet, hvis de har en særlig tilknytning til Danmark.

Slutteligt konkluderes det, at undtagelsen i medfør af EU-retten er begrundet i, at et opholdskrav ellers kan medføre, at unionsborgere ikke gør brug af deres fri bevægelighed.

---

<sup>114</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 24.

## 7. Ejendomsrettens indflydelse på opholdskravet

Da integrationsydelse blev introduceret ved lov nr. 1000 af 30. august 2015, som trådte i kraft den 1. september 2015, var det alene et krav, at nye kontanthjælpsansøgere skulle opfylde opholdskravet. Da lov nr. 300 af 22. marts 2016 trådte i kraft den 1. april 2016, blev eksisterende kontanthjælpsmodtageres retsstilling imidlertid forringet, da de nu også blev omfattet af opholdskravet.

I dette kapitel vil det først blive undersøgt, om sociale ydelser kan anses som ejendom, der omfattes af beskyttelsen i EMRK TP 1-1<sup>115</sup>, samt hvornår et indgreb heri kan retfærdiggøres.

I forlængelse heraf vil det blive undersøgt, om lovgiver med lov nr. 1000 af 30. august 2015 kan fratage fremtidige ansøgere retten til kontanthjælp, under henvisning til at opholdskravet ikke er opfyldt.

Dernæst vil det blive undersøgt, om personer, som opfyldte betingelserne for at modtage kontanthjælp på tidspunktet for vedtagelsen af ændringslov nr. 300 af 22. marts 2016, kan fratages kontanthjælp som følge af, at de ikke opfylder opholdskravet.

Herefter diskuteres lovgivers motivation for ikke at inkludere eksisterende kontanthjælpsmodtagere i det forlængede opholdskrav, som fulgte af lov nr. 1526 af 18. december 2018, og kapitlet afsluttes med en sammenfattende konklusion.

### 7.1. Sociale ydelsers beskyttelse som ejendomsrettigheder

I EMRK TP 1-1 udtrykkes retten til beskyttelse af ejendom. Bestemmelsen lyder således:

*”Stk. 1: Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.*

---

<sup>115</sup> Tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

*Stk. 2. Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder. ”*

Det følger af Broniowski vs. Poland<sup>116</sup>, at EMRK TP 1-1 indeholder 3 individuelle bestemmelser. Den første del indeholder en anerkendelse af, at enhver borger har ret til beskyttelsen af sin ejendom. Den anden del af bestemmelsen omhandler under hvilke betingelser, en borger kan miste sin ejendomsret. Den tredje indeholder en konstatering af, at en stat lovligt kan gøre indgreb i en borgers ejendomsret, hvis det er for at fremme samfundets interesser og ikke påfører borgeren en uforholdsmæssig stor byrde.

Hvis der er sket et indgreb i en borgers ejendomsret, så skal indgrebet, for at kunne anses for at være legitimt, være i samfundets interesse, have hjemmel i lov og indgrebet må ikke påføre borgeren en uforholdsmæssig stor byrde<sup>117</sup>.

Det følger ikke direkte af EMRK TP 1-1's ordlyd, om beskyttelsen også omhandler sociale ydelser. For at afgøre om sociale rettigheder kan beskyttes af ejendomsretten, er det derfor indledningsvist nødvendigt at undersøge, om sociale rettigheder kan betegnes som ejendom. Dernæst er det relevant at undersøge, hvornår staten kan gøre indgreb i ejendomsretten med henvisning til, at det er i samfundets interesse. Afslutningsvis undersøges det, hvad det indebærer, at staten kan gøre indgreb i ejendomsretten ved at indføre nye love, som er ” (...) *i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder*”<sup>118</sup>.

#### **7.1.1. Kan sociale rettigheder betegnes som ejendom?**

EMD tog i STEC and others against the United Kingdom<sup>119</sup> stilling til, om visse sociale rettigheder er omfattet af ejendomsretten.

---

<sup>116</sup> Broniowski vs. Poland, nr. 31443/96, 22. juni 2004, præmis 134.

<sup>117</sup> Nikolaj Nielsen, Retten til et hjem, 1. udgave/ 1. oplag, Jurist- og Økonomisamfundets forlag, 2011, s. 86.

<sup>118</sup> EMRK TP 1-1, stk. 2.

<sup>119</sup> STEC and others against the United Kingdom no. 65731/01 og 65900/01.

I admissibilitetsafgørelsens præmis 54-55 udtaler EMD, at EMRK TP 1-1 ikke skaber en ret til en fremtidig ejendom, at det ikke pålægges en medlemsstat at uddele sociale rettigheder samt at en medlemsstat selv vælger det økonomiske niveau, hvis staten vælger at uddele sociale rettigheder<sup>120</sup>. EMD fandt dog, at hvis en medlemsstat vælger at give borgere en ret til at modtage sociale ydelser, så omfattes denne ret af ejendomsbeskyttelsen i EMRK TP 1-1, for personer som opfylder betingelserne for at modtage den sociale ydelse.

*“If, however, a Contracting State has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit – whether conditional or not on the prior payment of contributions – that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements (ibid.)”<sup>121 122</sup>.*

På baggrund af STEC-sagen anfører Kirsten Ketscher i Velferd og rettfærd, at lovligheden af bortfald og ændringer af sociale ydelser herefter må vurderes på baggrund af EMRK TP 1-1, samt at ejendomsbeskyttelsen kun omfatter allerede erhvervet ejendom og ikke retten til fremtidig ejendom<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> STEC and others against the United Kingdom no. 65731/01 og 65900/01 præmis 54 2. og 3. pkt. *“In particular, the Article does not create a right to acquire property. It places no restriction on the Contracting State’s freedom to decide whether or not to have in place any form of social security scheme, or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme (see, mutatis mutandis, Kopecký, § 35 (d)).”*

<sup>121</sup> STEC and others against the United Kingdom no. 65731/01 og 65900/01 præmis 54 4. pkt. Det bemærkes, at det følger af præmis 54, at beskyttelsen i medfør af EMRK TP 1-1 også omfatter skattefinansierede ydelser, som en borger ikke direkte har indbetalt til.

<sup>122</sup> I Rasmussen v. Poland app. 38886/05 anføres ligeledes i præmis 71 at *” The Court recalls that Article 1 of Protocol No. 1 does not create a right to acquire property. It places no restriction on the Contracting States’ freedom to decide whether or not to have in place any form of social security system, or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme However, where a Contracting State has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit – whether conditional or not on the prior payment of contributions – that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 for persons satisfying its requirement”*.

<sup>123</sup> Velferd og rettfærd, Festskrift til Asbjørn Kjønstad, Kirsten Ketscher m.fl., 1. udgave, Gyldendal Juridisk, 2013, s. 318.

Helle Krunke anfører i en artikel med henvisning til både STEC-sagen og Salesi-sagen<sup>124</sup>, at det er hensigtsmæssigt, at EMRK nu fortolkes som et hele, da sociale ydelser som borgeren ikke har indbetalt til, nu også er omfattet af beskyttelsen i EMRK. Dette medfører en bedre forståelse og gennemsigthed af retssystemet og dermed en større retssikkerhed for borgerne<sup>125</sup>.

### *Ejendom eller forventet ejendom*

I *Kopecky v. Slovakia*<sup>126</sup> beskrives ejendom som ikke kun at være eksisterende formuegoder, men også krav som en person kan have en berettiget forventning om at modtage. Det fremgår af dommens præmis 35, at “*“Possessions” can be either “existing possessions” or assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he or she has at least a “legitimate expectation” of obtaining effective enjoyment of a property right.*”<sup>127</sup>

I Danmark har vi et skattefinansieret velfærdssystem, som sikrer borgere, som ikke kan forsørge sig selv. Før i tiden sparede borgere op til uddannelse, alderdom, sygdomsperioder og perioder uden arbejde. Der fandtes et sikringssystem, som man kunne indbetale til og dermed sikre sig selv forsørgelse under f.eks. sygdom, alderdom eller arbejdsløshed. Sikringsordninger i tilfælde af sygdom, alderdom og arbejdsløshed findes stadig i dag. Disse ordninger er dog blevet skattefinansierede, og selv om der skal indbetales kontingent, kan denne indbetaling ikke danne basis for udbetalingen<sup>128</sup>. Herudover ville det både være meningsløst og økonomisk vanskeligt at sikre sig mod f.eks. sygdom og arbejdsløshed, da vi har en skattefinansieret ordning, som gør det samme. Dette medfører ifølge Ketscher en berettiget forventning om, at staten ved hjælp af denne skattefinansierede ordning sikrer borgeren ved f. eks. sygdom, alderdom eller arbejdsløshed<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> Salesi vs. Italy, nr. 13023/87, afsagt 26. februar 1993.

<sup>125</sup> Helle Krunke, *Udviklingen i den ejendomsretlige beskyttelse af sociale ydelser og social pension i art. 1, 1. tillægsprotokol, til EMRK, U.2007B.41.*

<sup>126</sup> *Kopecky v. Slovakia* [GC], no. 44912/98 præmis 35 litra (c).

<sup>127</sup> *Kopecky v. Slovakia* [GC], no. 44912/98 præmis 35 litra (c), 2. pkt.

<sup>128</sup> Kirsten Ketscher, *Offentlig børnepasning i retlig belysning*, (1990), s. 74.

<sup>129</sup> *Ibid.*

Set i forhold til statens forsørgelsespligt kan denne forventning kun vedrøre en forventning om forsørgelse, men ikke om forsørgelsesniveauet, når blot dette sikrer et eksistensminimum. Det skyldes, at i Danmark har alle borgere i medfør af GRL §75, stk. 2 en grundlovssikret ret til et eksistensminimum, men bestemmelsen angiver ikke, hvordan støtten skal ydes, og heller ikke med hvilket beløb en eventuel kontant støtte skal ydes. Bestemmelsen har sit eget ekspropriationsværn, da alle borgere har ret til dette eksistensminimum, og denne ret kan ikke fratages uden en grundlovsændring. Danmark har altså valgt at give landets borgere en ret til sociale ydelser, som er beskyttet som en ejendomsret efter EMRK TP 1-1.

### *Forventning eller berettiget forventning*

Sondringen mellem på den ene side en forventning og på den anden side en berettiget forventning er væsentlig. I kontekst af EMRK TP 1-1 blev begrebet ”berettiget forventning” første gang behandlet i *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*<sup>130</sup>. I sagen havde Pine Valley Development købt et stykke land, som de skulle bruge til bebyggelse. De nationale myndigheder afgjorde, at byggetilladelsen var ugyldig, da den var givet uden hjemmel. Da Pine Valley Development havde fået tilladelsen, havde de købt jorden med den hensigt at bygge på den. EMD udtalte, at *“That permission amounted to a favourable decision as to the principle of the proposed development, which could not be reopened by the planning authority (see paragraph 29 above). In these circumstances, it would be unduly formalistic to hold that the Supreme Court’s decision did not constitute an interference. Until it was rendered, the applicants had at least a legitimate expectation of being able to carry out their proposed development and this has to be regarded, for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), as a component part of the property in question”*<sup>131</sup>.

EMD anførte i sagen, at Irlands Højesteret foretog et indgreb i Pine Valley Developments ejendomsret, da de trak byggetilladelsen. EMD lagde vægt på, at Pine Valley Development havde en berettiget forventning om, at kunne bruge jorden til bebyggelsen, da de havde en byggetilladelse.

---

<sup>130</sup> *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*, nr. 12742/87, præmis 51.

<sup>131</sup> *Ibid.*

Det ses herefter, at en borger, som allerede modtager en social ydelse, kan have en berettiget forventning om at blive ved med at modtage ydelsen, når borgeren fortsætter med at opfylde de oprindeligt opstillede betingelser for at modtage ydelsen.

En borger i Danmark kan altså have en beskyttet berettiget forventning om, at man kan modtage kontanthjælp, hvis man en dag får behov for det. Dette er dog betinget af, at man på ansøgningstidspunktet opfylder betingelserne for hjælpen. Ketscher forklarer, at man ikke kan påkalde sig en beskyttet ejendomsret, hvis man ikke opfylder de grundlæggende betingelser for at modtage ydelsen<sup>132</sup>.

Sammenfattende ses det, at sociale ydelser kan anses for ejendom, som er omfattet af EMRK TP 1-1. Dette følger af STEC-sagen, hvorefter en stat selv afgør, om de vil tilbyde borgerne sociale ydelser, men hvis de gør dette, så er retten til de sociale ydelser beskyttet af EMRK TP 1-1. Dette omfatter både udbetalte ydelser, men også ydelser som en borger har en berettiget forventning om at modtage, jf. Pine Valley sagen.

#### **7.1.2. Er indgreb i ejendomsretten i samfundets interesse?**

En borger ikke må fratages sin ejendom, medmindre indgrebet er i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser<sup>133</sup>. Overordnet set kan der gøres indgreb i ejendomsretten, når det findes at være i samfundets interesse, og det ikke pålægger den berørte borger en uforholdsmæssig stor byrde.

I *Iwaszkiewicz vs. Poland*<sup>134</sup> havde EMD lejlighed til at tage stilling til, hvornår betingelserne for indgreb i ejendomsretten var opfyldt. I sagen havde de polske myndigheder besluttet, at revurdere om en borger fortsat havde ret til at modtage en særlig invaliditetsydelse. Myndigheden forklarede, at der havde været omfattende snyd fra modtagere af ydelsen, og det var derfor i samfundets interesse at klarlægge, om de personer som modtog ydelsen, rent faktisk var berettiget til den.

---

<sup>132</sup> Velferd og rettfærd, Festskrift til Asbjørn Kjønstad, Kirsten Ketscher m.fl., (2013), s. 319.

<sup>133</sup> EMRK TP 1-1, stk. 1, 2. Pkt.

<sup>134</sup> *Iwaszkiewicz vs. Poland* no. 30614/06.

EMD udtalte, at EMRK TP 1-1 medfører, at et indgreb i ejendomsretten skal være proportionelt, og at der skal være en *"fair balance"* mellem stræben efter at imødekomme samfundets interesse og den individuelle borgers fundamentale rettigheder<sup>135</sup>.

EMD fandt, at der var en rimelig balance mellem samfundets interesse i at sikre, at ydelserne kun blev udbetalt til de rette personer og hensynet til borgerens ejendomsret, idet EMD lagde vægt på, at han fik en anden social ydelse. Herudover skulle borgeren ikke tilbagebetale den ydelse, han havde fået, og som det nu ved en domstol var afgjort, at han ikke havde været berettiget til at modtage.

Derudover lagde EMD også vægt på, at borgeren ikke var blevet sigtet for bedrageri som følge af sagen, hvor der i flere tilfælde var blevet foretaget bestikkelse af de læger, som skulle diagnosticere ansøgerne<sup>136</sup>.

EMD afgjorde på baggrund heraf, at der var en rimelig balance mellem samfundets interesse og hensynet til borgeren, som stadig modtog en ydelse. Borgeren skulle ikke tilbagebetale den tidligere ydelse og blev ikke retsforfulgt for bedrageri. Borgeren var derfor ikke blevet pålagt en uforholdsmæssig stor byrde, og indgrebet var derfor ikke i strid med EMRK TP 1-1<sup>137</sup>.

Ketscher bemærker<sup>138</sup>, at EMD bl.a. lagde vægt på at borgeren, hvis ejendomsret blev krænket, stadig havde ret til offentlig forsørgelse, bare ved hjælp af en anden ydelse<sup>139</sup>.

Den omstændighed, at en borger kan miste en ydelse, men stadig har ret til forsørgelse ved hjælp af en anden ydelse, må anses for at være med til at lette den byrde, som pålægges borgeren ved indgrebet. Det kan medføre, at der er en *"fair balance"* mellem samfundets interesse og borgerens rettigheder.

---

<sup>135</sup> Iwaszkiewicz vs. Poland nr. 30614/06 uddrag af præmis 44.

<sup>136</sup> Iwaszkiewicz vs. Poland nr. 30614/06, præmis 60.

<sup>137</sup> Iwaszkiewicz vs. Poland nr. 30614/06, præmis 62-63.

<sup>138</sup> Velferd og rettfærd, Festskrift til Asbjørn Kjønstad, Kirsten Ketscher m.fl. (2013), s. 320.

<sup>139</sup> Iwaszkiewicz vs. Poland nr. 30614/06 uddrag af præmis 59 *"The Court further notes that the social insurance authorities, when delivering their decision of 5 March 2003, divested Mr. Iwaszkiewicz of his veteran status, but held that from that date on he was entitled to an ordinary disability pension(...)"*.



I *Sporrong and Lönnroth vs. Sweden*<sup>140</sup> afgjorde EMD, at der var sket et indgreb i borgernes ejendomsret, og at indgrebet havde pålagt borgerne en uforholdsmæssig stor byrde. I sagen havde en svensk kommune fået tilladelse fra staten til at ekspropriere flere ejendomme i Stockholm. Kommunen havde pålagt ejerne af ejendommene et byggestop, men blev ved med at udskyde ekspropriationen. EMD afgjorde, at kommunen havde gjort indgreb i ejernes ejendomsret, da byggestoppet havde medført begrænsninger i ejernes rådighed over ejendommene. Kommunen havde forfulgt et legitimt formål, da ekspropriationen skulle ske som led i et byfornyelsesprojekt i Stockholm, men borgerne var blevet pålagt en uforholdsmæssig stor byrde, da ekspropriationen var trukket ud i flere år, og dermed havde skabt en stor usikkerhed for ejerne af ejendommene<sup>141</sup>.

På baggrund af *Sporrong and Lönnroth vs. Sweden* ses det, at der kan ske betydelige indgreb i en borgers ejendomsret, men at det må ske på en måde, hvor borgerens rettigheder på samme tid bliver beskyttet, da indgrebet ellers kan være en krænkelse af TP 1 artikel 1.

Sammenfattende ses det, at der kan ske indgreb i ejendomsretten, når dette er i samfundets interesse, og i praksis forekommer denne betingelse typisk opfyldt, hvis indgrebet har den virkning, at det retter op på en tidligere forkert praksis, som i *Iwaszkiewicz v. Poland*, hvor myndigheden foretog et indgreb på baggrund af omfattende svindel med ydelsen. Omvendt må indgrebet i borgerens rettighed ikke pålægge borgeren en uforholdsmæssig stor byrde, som i *Sporrong and Lönnroth vs. Sweden*, hvor ejerne af ejendommene i en årrække ikke kunne råde frit over deres ejendomme.

### **7.1.3. Lovgivers ret til at ændre sociale ydelser ved lov**

I EMRK TP 1-1, stk. 2 fremgår det, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at staten kan indføre nye love eller lovændringer, når det er i almenhedens interesse<sup>142</sup>. Det betyder, at staten kan indføre nye

---

<sup>140</sup> *Sporrong and Lönnroth vs. Sweden*, nr. 7151/75 og 7152/75, 23. september 1982.

<sup>141</sup> I sagen var der en væsentlig dissens, 12-5. Joint dissenting opinion of judges Thór Vilhjálmsson, Lagergren, Walsh, Sir Vincent Evans and Gersing, "*Therefore, we do not agree that any basis exists for finding that financial loss was suffered by the applicants*". De dissenterende dommere mente ikke at indgrebet, havde medført en uforholdsmæssig stor byrde på sagsøgerne og at det ikke var lykkedes dem, at bevise et tab.

<sup>142</sup> EMRK TP 1 artikel 1 stk. 2 "*Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.*"

regler, som griber ind i ejendomsretten, så længe indgrebet er nødvendigt og proportionelt jf. f.eks. *Iwaszkiewicz v. Poland*, præmis 44.

I både *Rasmussen vs. Poland* og *Iwaszkiewicz vs. Poland* lagde EMD blandt andet vægt på, at sagsøgerne på trods af indgrebet stadig modtog en ydelse, dog lavere end før. Ketscher anfører, at dette demonstrerer, at EMRK TP 1-1 anerkender ejendomsretten til et eksistensminimum<sup>143</sup>.

Da staten har lov til at ændre ydelsens størrelse, når blot ydelsen bevarer et niveau, som sikrer modtageren et eksistensminimum, er det relevant at se på, hvad et eksistensminimum er. Herefter er det muligt at vurdere om indgrebet i ejendomsretten som følge af opholdskravet, opfylder betingelserne i EMRK TP-1 artikel 1, stk. 2 og EMD's praksis.

I U.2012.1761H behandlede Højesteret en sag om det grundlovsfastsatte eksistensminimum. Sagen drejede sig om, hvorvidt det var i strid med GRL § 75, stk. 2, at en afghansk flygtning ikke kunne få introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau men i stedet på starthjælpsniveau.

Højesteret fandt, at der ikke i EMRK's praksis er fastsat et bindende niveau for sociale ydelser. Det medfører en bred skønsmargin til staterne ved udmålingen af sociale ydelser<sup>144</sup>. I sagen anfører Højesteret, at GRL § 75, stk. 2 må forstås på den måde, at bestemmelsen medfører, at staten pålægges at sikre et eksistensminimum til den personkreds, som er omfattet af bestemmelsen, og at denne ret tilhed kan prøves ved domstolene<sup>145</sup>. Domstolene skal herefter i de enkelte sager forsøge at klarlægge, hvad et eksistensminimum er.

Højesteret vurderede på grundlag af en gennemgang af de sociale ydelser, som sagsøger havde modtaget i løbet af årene, at sagsøger modtog hjælp i overensstemmelse med retten til et eksistensminimum, som det er sikret i GRL § 75, stk. 2.

---

<sup>143</sup> Velferd og retfærd, Festskrift til Asbjørn Kjønsstad, Kirsten Ketscher m.fl., (2013), s. 322.

<sup>144</sup> U2012.1761H.

<sup>145</sup> I Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, Juristen nr. 4, 2012, side 179 af Kirsten Ketscher anføres det, at Højesteret med denne udtalelse cementerer, at GRL § 75, stk. 2 ikke kun kan anses som en programmerklæring for en politisk agenda, men at bestemmelsen sikrer en ret tilhed for borgere.

I U2012.1761H tog Højesteret dog ikke direkte stilling til, hvad et eksistensminimum er i kroner og ører, og staten er hermed givet en bred skønsmargin til at vurdere, hvilket udmålingsniveau landets sociale ydelser skal ligge på, men disse ydelser må ikke være lavere, end hvad der beskytter en borgers værdighed og integritet<sup>146</sup>.

I Tysklands forfatning garanteres et eksistensminimum, som sikrer den enkelte borgers værdighed. Dette medfører, at sociale ydelser skal udmåles i ” (...) *en sådan størrelse, at det opfylder de uomgængelige krav som danner grundlag for deltagelse i det sociale, kulturelle og politiske liv*”<sup>147</sup>.

Denne beskrivelse af et eksistensminimum medførte i Hartz IV<sup>148</sup>, at Forbundsdomstolen fandt, at den måde de offentlige myndigheder beregnede et eksistensminimum, var forkert. Forbundsdomstolen anførte, at der i beregningen måtte tages højde for alle de udgifter, som sikrer personens eksistensgrundlag. Denne beregningsmetode skal være gennemskuelig og skal baseres på pålidelige tal<sup>149</sup>.

I modsætning til i Tyskland er den i Danmark grundlovssikrede ret til et eksistensminimum ikke fastlagt i forhold til udmåling. Det betyder, at domstolene må vurdere udmålingen i de enkelte sager.

Sammenfattende ses det, at EMRK TP 1-1 ikke er til hinder for, at lovgiver kan ændre og afskaffe en social ydelse, så længe behovet kan dækkes af en anden ydelse, som sikrer retten til et eksistensminimum. Det kan herefter konkluderes, at sociale ydelser er omfattet af EMRK TP 1-1. Hvis der sker indgreb i ejendomsretten til sociale ydelser, skal det være i samfundets interesse, og indgrebet må ikke medføre en uforholdsmæssig stor byrde for borgeren. Herudover kan indgrebet accepteres, hvis baggrunden for indgrebet er lovgivers behov for at ændre eller afskaffe en ydelse, så længe borgeren stadig får en ydelse, som sikrer det eksistensminimum, som følger af GRL § 75, stk. 2.

---

<sup>146</sup> Kirsten Ketscher, Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, (2012), side 179.

<sup>147</sup> Kirsten Ketscher, Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, (2012), side 180.

<sup>148</sup> Hartz IV, BVerfG, 1 BvL 1/09, 9. februar 2010, sagsnr. 1-220.

<sup>149</sup> Kirsten Ketscher, Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, (2012), side 180.

## **7.2. Kan lovgiver fratage fremtidige ansøgere retten til kontanthjælp?**

I Danmark har lovgiver valgt, at borgere kan modtage hjælp, Hvis de ikke kan forsørge sig selv, og hvis forsørgelse ikke tilfalder andre, eller kan dækkes af andre ydelser<sup>150</sup>. Med lov nr. 1000 af 30. august 2015 indførtes et opholdskrav for fremtidige kontanthjælpsansøgere. Hvis en ansøger ikke opfylder opholdskravet, tildeles ansøgeren integrationsydelse med mindre ansøgeren er undtaget opholdskravet.

I STEC-sagen udtalte EMD, at EMRK TP 1-1 ikke medfører en beskyttelse af fremtidig ejendom. Det betyder, at lov nr. 1000 af 30. august 2015 ikke er i strid med EMRK TP 1-1. En borger kan forvente, at hvis vedkommende får brug for det skattefinansierede sikkerhedsnet, så har borgeren ret til et eksistensminimum. Borgeren kan dog ikke forvente, at ydelsen forbliver den samme altid, da lovgiver har ret til at bestemme, hvilke ydelser der tilbydes og på hvilket økonomisk niveau, de udbetales.

Det vurderes hermed, at lov nr. 1000 af 30. august 2015 ikke er i strid med beskyttelsen af ejendomsretten i EMRK TP 1-1, for borgere som ikke modtog kontanthjælp på tidspunktet for lovens vedtagelse, da beskyttelsen ikke omhandler fremtidig ejendom.

## **7.3. Kunne kontanthjælp fratages borgere, som allerede var tildelt kontanthjælp?**

Med ændringslov nr. 300 af 22. marts 2016 blev borgere, som allerede var tilkendt kontanthjælp, omfattet af opholdskravet. I dette afsnit vil det blive undersøgt, om ydelsen for denne persongruppe kan anses som ejendom, som er beskyttet af EMRK TP 1-1. Herefter følger en diskussion om, hvorvidt et indgreb er i samfundets interesse og dermed i overensstemmelse med lovgivers ret til at ændre niveauet af ydelsen i medfør af EMRK TP 1-1, stk. 2.

### **7.3.1. Er ydelsen omfattet af ejendomsretten?**

Det følger af *Kopecky v. Slovakia*<sup>151</sup>, at krav, som en person har en berettiget forventning om at modtage, også er beskyttet af EMRK TP 1-1. De borgere som modtog kontanthjælp, inden opholds-

---

<sup>150</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 1

<sup>151</sup> *Kopecky v. Slovakia* [GC], nr. 44912/98.

kravet blev introduceret, var på det tidspunkt de ansøgte om kontanthjælp vurderet til at opfylde betingelserne for at modtage ydelsen. De opfyldte dermed betingelserne for en social rettighed, som staten tilbyder<sup>152</sup>.

Dette medfører, at der er tale om ejendom, som er omfattet af beskyttelsen i EMRK TP 1-1.

### **7.3.2. Er indgrebet i ejendomsretten i strid med EMRK TP 1-1 og EMD's praksis?**

I dette afsnit undersøges det om statens mulighed for indgreb i eksisterende kontanthjælpsmodtageres ejendomsret ved lov nr. 300 af 22. marts 2016, er i strid med EMRK TP 1-1 og EMD's retspraksis. For ikke at være i strid med EMRK TP 1-1 og EMD's praksis skal lov nr. 300 af 22. marts 2016 opfylde to betingelser. Det er for det første en betingelse at det indgreb, der følger af loven, skal være i samfundets interesse jf. EMRK TP 1-1, stk. 1, 2. pkt. Dernæst er det en betingelse, at indgrebet ikke påfører berørte borgere en uforholdsmæssig byrde, jf. EMRK TP-1, artikel 1 og EMD's praksis.

Da bestemmelsen<sup>153</sup> om opholdskrav blev udvidet til også at omfatte borgere, som allerede modtog kontanthjælp, var begrundelsen, at man også ønskede at fremme integrationen af de udlændinge, som allerede befandt sig i Danmark<sup>154</sup>.

For at udvidelsen af opholdskravet ikke er i strid med ejendomsretten i medfør af EMRK TP 1-1, er det et krav, at det er i samfundets interesse, at integrere de borgere som allerede opholdt sig i landet og modtog kontanthjælp, inden opholdskravet blev introduceret.

I 2018 søgte ca. 3.500 personer asyl i Danmark. Herudover blev omkring 10.000 familiesammenført<sup>155</sup>. Integration af disse udlændinge må anses for at være i samfundets interesse, og der er også en

---

<sup>152</sup> I Rasmussen v. Poland app. 38886/05 ses modsat, at en borger ikke har en beskyttet ejendomsret, hvis borgeren til at starte med slet ikke var berettiget til ydelsen.

<sup>153</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3.

<sup>154</sup> 2015/1 LSF 111, 29. januar 2016, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>155</sup> Nyt fra Danmarks Statistik, 27. marts 2019, nr. 116.

økonomisk gevinst i dette. Det ville i teorien medføre, at flere personer vil kunne indgå på arbejdsmarkedet og færre vil have brug for sociale ydelser.

I et høringssvar til lovforslaget påpeger Kommunernes Landsforening<sup>156</sup>, at udvidelsen af opholdskravet vil skabe en stor administrativ byrde for kommunerne. Kommunernes Landsforening beskriver, at kommunerne nu skal gennemgå 150.000 sager for at vurdere, om disse borgere er omfattet af opholdskravet og skal overgå til integrationsydelse, hvis de ikke opfylder opholdskravet. Det må betyde, at der på tidspunktet for opholdskravets udvidelse var 150.000 borgere på enten uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Af disse 150.000 personer kan der være en stor del, som er undtaget opholdskravet. Det kan være som følge af EU-retten og undtagelsen i den dagældende LAS § 11, stk. 4.

Hvis man fratrækker denne gruppe borgere, må antallet af borgere som er berørt af opholdskravet, være betydeligt lavere. Dette bekræftes i udvalgsbetænkningen<sup>157</sup> til lovforslaget, hvor Alternativet anfører, at tal fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet indikerer, at den nye lov vil medføre, at der i 2016 er ca. 21.000 personer, som vil få integrationsydelse. En del af disse borgere vil være de borgere, som indtil indførelsen af opholdskravet modtog kontanthjælp.

Hvis man ser nærmere på den gruppe kontanthjælpsmodtagere, som herefter bliver omfattet af opholdskravet, er det også vigtigt at huske på, at hensigten er, at kontanthjælp skal være en kortvarig ydelse<sup>158</sup>. Det betyder som udgangspunkt, at det kun er et spørgsmål om kort tid, inden de personer som modtog kontanthjælp og ikke var undtaget opholdskravet, ikke længere modtager kontanthjælp. Det indebærer, at gruppen af personer vil mindskes hurtigt over tid. I modsat fald indikerer det et problem i kontanthjælpssystemet, som gør, at disse personer ikke bliver selvforsørgende på arbejdsmarkedet. Årsagen til dette kan være, at personerne har brug for en anden indsats som f. eks. et res-

---

<sup>156</sup> Høringssvar af 12. januar 2016 til lovforslag 2015/1 LSF 111 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>157</sup> Udvalgsbetænkning 2015/1 BTL 111 af 11. marts 2016 til lovforslag 2015/1 LSF 111 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>158</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 428.

sourceforløb. Dette kan muligvis være årsagen til, at tal fra Udlændinge,- Integrations- og Boligministeriet indikerer, at det kun er 283 af de 21.000 personer, som bliver ramt af opholdskravet, som kommer i beskæftigelse i 2016<sup>159</sup>.

At integrere herboende udlændinge er som nævnt utvivlsomt i samfundets interesse. Spørgsmålet må være, om ønsket om at integrere 21.000 personer kan retfærdiggøre indgreb i en borgers ret til beskyttelse af sin ejendomsret.

På den ene side kan det ikke benægtes, at integration af 21.000 personer på det danske arbejdsmarked er et ønskværdigt mål. På den anden side viser tal fra Udlændinge,- Integrations- og Boligministeriet, at dette ikke forventes at ske i de første par år efter vedtagelsen af lov nr. 300 af 22. marts 2016<sup>160</sup>. Som nævnt ovenfor er kontanthjælp og integrationsydelse kortvarige ydelser. Sigtet med integrationen er, at denne skal ske igennem arbejdsmarkedet. Den gruppe personer som blev ramt af opholdskravet og overgik til integrationsydelse ved lov nr. 300 af 22. marts 2016, bliver med tid mindre og mindre, og de der vedbliver at have behov for hjælpen, er muligvis borgere, som slet ikke har forudsætninger for at være på arbejdsmarkedet.

I *Iwaszkiewicz v. Poland* lagde EMD vægt på, at borgeren på trods af indgrebet i hans ejendomsret, stadig havde ret til en social ydelse, og at borgeren dermed ikke stod uden et forsørgelsesgrundlag. De kontanthjælpsmodtagere som overgår til integrationsydelse, vil også stadig modtage en ydelse, som minimum skal svare til, hvad retten til et eksistensminimum indebærer.

Det konkluderes hermed, at det er i samfundets interesse at integrere de personer, som er omfattet af loven. Om dette pålægger de borgere, som bliver ramt af opholdskravet, en uforholdsmæssig stor byrde er vanskeligt at bedømme.

---

<sup>159</sup> Udvalgsbetænkning 2015/1 BTL 111 af 11. marts 2016 til lovforslag 2015/1 LSF 111 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>160</sup> Tal fra Udlændinge,- Integrations- og Boligministeriet viser, at 283 flere kommer i job i 2016, selv om 21.000 vil få en lavere ydelse. I 2017 vil 19.500 få integrationsydelse, mens beskæftigelsen kun ventes at stige med 437 personer. I 2018 vil 291 komme i arbejde, mens 11.600 modtager integrationsydelse.

EMD's praksis i *Iwaszkiewicz v. Poland* kan dog betyde, at den omstændighed at borgerne, som bliver ramt af opholdskravet, stadig vil have ret til en ydelse, som dækker deres ret til et eksistensminimum, må medføre, at krænkelsen af borgernes ejendomsret kan retfærdiggøres med henvisning til, at det er i samfundets interesse.

Indgrebet i borgernes ejendomsret som fulgte af lov nr. 300 af 22. marts 2016, var derfor ikke i strid med EMRK TP 1-1.

### **7.3.3. Ejendomsretten i forhold til ny lovgivning**

I ovenstående afsnit er det konkluderet, at indgrebet var i samfundets interesse og derfor ikke i strid med EMRK TP 1-1. Trods dette vil der blive redegjort for det bestemmelsens sidste led, nemlig ejendomsretten i forhold til ny lovgivning.

Da bestemmelsen om opholdskravet blev indført, ændrede det retsstillingen for de borgere, som overgik fra kontanthjælp til integrationsydelse. Årsagen til dette var som nævnt et ønske om at motivere disse personer til at indgå på arbejdsmarkedet, og dermed blive integreret.

Om lovgiver med lov nr. 300 af 22. marts 2016 opnår en ”*fair balance*”, må bero på en konkret vurdering. Hvis integrationsydelse kan anses at dække den grundlovssikrede ret til et eksistensminimum, så er indgrebet ikke i strid med ejendomsretten. I U2012.1761H mente Højesteret ikke, at der var noget der talte for, at de udbetalte sociale ydelser ikke svarede overens med GRL's eksistensminimum.

Sammenfattende kan man konkludere, at om end sociale ydelser er beskyttet af ejendomsretten, så gives staten en bred skønsmargin til at vurdere, hvordan ydelsen skal udmåles. Herudover skal denne udmåling ske med respekt for statens øvrige lovgivning om et eksistensminimum, som i Danmark følger af GRL § 75, stk. 2.

#### *Sammenfatning af afsnit 7.3.*

Det kan herefter konkluderes, at den ydelse de påvirkede borgere mistede retten til ved vedtagelsen af lov nr. 300 af 22. marts 2016, var omfattet af EMRK TP 1-1's beskyttelse af ejendomsretten.



Det vurderes imidlertid, at det er i samfundets interesse at integrere alle borgerne, og dette kan retfærdiggøre et indgreb i ejendomsretten, så længe borgeren er sikret et eksistensminimum ved en anden social ydelse. De borgere som mistede retten til kontanthjælp ved vedtagelsen af lov nr. 300 af 22. marts 2016, var i stedet berettiget til at modtage integrationsydelse.

Da lovgiver har ret til at ændre og afskaffe sociale ydelser, så længe borgeren er sikret et eksistensminimum, og da de personer, der mister kontakthjælpsydelsen, i stedet modtager integrationsydelse, er indgrebet i ejendomsretten lovlig.

Det kan herefter konkluderes, at lov nr. 300 af 22. marts 2016 ikke er i strid med EMRK TP 1-1 og EMD's praksis.

#### **7.4. Lovgivers motivation for ikke at inkludere eksisterende kontanthjælpsmodtagere i det forlængede opholdskrav**

Med virkning fra den 1. januar 2019 blev opholdskravet forlænget. Herefter skal en borger have ophold i Danmark i sammenlagt 9 år ud af de seneste 10 år for at opnå ret til kontanthjælp<sup>161</sup>. Skærpelsen af opholdskravet omfattede ikke de personer, som allerede modtog kontanthjælp. Det er ellers ikke utænkeligt, at en person kunne opfylde et krav om sammenlagt 7 år ud af de seneste 8 år, men ikke når det blev hævet til sammenlagt 9 år ud af 10 år. Det fremgår ikke af forarbejderne, hvorfor kontanthjælpsmodtagerne ikke blev inkluderet i det forlængede opholdskrav.

Årsagen til at kontanthjælpsmodtagerne ikke blev omfattet af det udvidede opholdskrav, kan være, at det ville være betænkeligt i forhold til ejendomsretten. I ovenstående gennemgang om ejendomsretten ses det, at det kun er allerede erhvervede rettigheder, som er beskyttet. Da kontanthjælpsmodtagerne ved ændringen i 2019 allerede modtog kontanthjælp, var dette omfattet af ejendomsretten. I ovenstående ses det også, at lovgiver kan indføre lovændringer, som eventuelt kan medføre, at denne ret kan blive formindsket til en betydelig lavere ydelse, så længe den ydelse ikke ligger under et ikke nærmere defineret eksistensminimum. Dette kunne lovgiver også have gjort ved skærpelsen af opholdskravet.

---

<sup>161</sup> Lov nr. 1526 af 18. december 2018 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og forskellige andre love.

Formålet med lovændringen i 2016 var at flytte visse personer fra kontanthjælp til integrationsydelse for derigennem at nå det ønskede mål om at integrere flere ved at motivere dem til at indgå på det danske arbejdsmarked. Det må betyde, at de personer som i 2016 ikke blev flyttet til integrationsydelse, ansås for at være integrerede, da de opfyldte kravet om ophold i Danmark i sammenlagt 7 år ud af de seneste 8 år. Dette må medføre, at det ville være problematisk igen at henvende sig til disse borgere 3 år senere og meddele, at man ikke længere anser dem for at være integreret, på baggrund af udlandsophold som kontanthjælpsmodtageren havde for mere end 8 år siden.

En anden årsag kan være, at lovgiver har vurderet at den byrde, der vil pålægges myndighederne, når de skal gennemgå alle de eksisterende kontanthjælpsmodtageres sager, er for stor i forhold til den forventede mængde af kontanthjælpsmodtagere, som skal overflyttes til integrationsydelse.

Det kan herefter konkluderes, at det er svært at vide, hvad der er årsagen til, at kontanthjælpsmodtagere ikke blev omfattet af det forlængede opholdskrav, som blev indført i januar 2019. På den ene side kan det være, at lovgiver mener, at det ville være i strid med værdighedsprincippet, at påstå at en borger har et integrationsbehov baseret på et udlandsophold, som borgeren har haft for mere end 8 år siden. På den anden side kan lovgiver også have vurderet, at sagsbehandlingen ville pålægge myndighederne en for stor administrativ byrde.

## **7.5. Sammenfatning**

I ovenstående er det diskuteret om de tre ændringslove<sup>162</sup>, som kom i forbindelse med opholdskravet, er i strid med EMRK TP 1-1 og EMD's praksis.

Det kan konstateres, at lov nr. 1000 af 30. august 2015 ikke er i strid med bestemmelsen eller praksis, da fremtidig ejendom ikke er omfattet af ejendomsretten.

Herudover kan det konstateres, at lov nr. 300 af 22. marts 2016 heller ikke er i strid med EMRK TP 1-1 eller EMD's praksis, da indgrebet kunne retfærdiggøres, da integration er i samfundets interesse,

---

<sup>162</sup> Lov nr. 1000 af 30. august 2015, lov nr. 300 af 22. marts 2016 og lov nr. 1526 af 18. december 2018.

og lovgiver ved hjælp af integrationsydelse stadig har sikret borgerens ret til et eksistensminimum, samt at indgrebet ikke medførte, at de berørte borgere blev pålagt en uforholdsmæssig byrde.

Endeligt blev det konstateret, at det er uklart, hvad der var årsag til, at lovgiver i lov nr. 1526 af 18. december 2018 valgte, at det udvidede opholdskrav ikke skal omfatte de borgere, som allerede modtog kontanthjælp. Det kan dog tænkes, at lovgiver vurderede, at det ville pålægge myndighederne en for stor administrativ byrde.

Dette medfører, at borgerne som ansøgte om kontanthjælp efter vedtagelsen af lov nr. 1000 af 30. august 2015, og borgere som modtog kontanthjælp inden vedtagelsen af lov nr. 300 af 22. marts 2016, er omfattet af opholdskravet, og at dette ikke er i strid med EMRK TP 1-1.

## 8. Den skærpede bevisbyrde og retten til værdighed

I afsnit 4.1.3. i dette speciale ses det, at formålet med integrationsydelse er at gøre det mindre attraktivt for asylansøgere at komme til Danmark. Herudover er formålet, at motivere de personer som kommer hertil til at indgå på arbejdsmarkedet og derigennem blive integreret i det danske samfund.

Rækkevidden af opholdskravet har imidlertid u hensigtsmæssige konsekvenser, da borgere som ikke har været ude af Danmark, og som dermed ikke har behov for integration, er omfattet af opholdskravet. Disse borgere er på baggrund af en ordlydsfortolkning af LAS § 11, stk. 13 omfattet på trods af, at de ikke er omfattet af den personkreds, der beskrives i bemærkningerne til bestemmelsen.

I det følgende undersøges denne følgevirkning, og det diskuteres, hvordan anerkendelse af grundnormen i administrativ socialretlig praksis kan påvirke fortolkningen af lovgivningen.

### 8.1. Den skærpede bevisbyrde i praksis

I FOB 2018-31 behandlede Folketingets Ombudsmand en sag om en hjemløs etnisk dansk mand, som var blevet pålagt at dokumentere, at han opfyldte opholdskravet. Manden havde i perioden op til lovændringen i 2016 modtaget kontanthjælp<sup>163</sup>. I 2016 da opholdskravet blev udvidet til også at omfatte personer på kontanthjælp, som ikke opfyldte opholdskravet den 1. juli 2016, modtog manden en agterskrivelse fra Københavns Kommune, hvoraf det fremgik, at han skulle dokumentere, at han opfyldte opholdskravet. Kommunen vejledte manden om mulige måder at dokumentere opholdskravet på. Manden oplyste, at han ikke havde haft ophold uden for Danmark i hele den periode, som der var tvivl om. Som dokumentation fik kommunen en kopi af mandens pas. Kommunen vurderede, at manden ikke havde løftet den skærpede bevisbyrde for, at han opfyldte opholdskravet, og afgjorde, at manden derfor skulle overføres fra kontanthjælp til integrationsydelse.

Manden påklagede afgørelsen til Ankestyrelsen. Overfor Ankestyrelsen forklarede manden, at han kunne dokumentere sit ophold i Danmark ved at få vidner til at underskrive erklæringer om, at han

---

<sup>163</sup> Lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

havde været i Danmark i hele den pågældende periode. Dette afviste Ankestyrelsen under henvisning til, at personerne ikke repræsenterede en myndighed, en organisation eller en officiel instans, og fastholdt derfor kommunens afgørelse.

Folketingets ombudsmand gik senere ind i sagen og ved behandling af sagen opregnede Ombudsmanden 3 afgørende problemstillinger. For det første spørgsmålet om hvorvidt en person som følge af LAS § 11, stk. 13 bliver pålagt en skærpet bevisbyrde, og hvordan dette påvirker officialprincippet. For det andet om Ankestyrelsen kunne afvise at indhente erklæringer fra de tre personer, som kunne bevidne mandens ophold i Danmark. For det tredje om Københavns kommune havde vejledt tilstrækkeligt om muligheden for at påvise ophold et andet sted i EU/EØS, og dermed stadig være berettiget til at modtage kontanthjælp. Disse tre problemstillinger vil blive behandlet herunder.

## **8.2. En skærpet bevisbyrde overfor officialprincippet**

Den første problemstilling som Ombudsmanden påpeger, er hvorvidt LAS § 11, stk. 13 pålægger borgeren en skærpet bevisbyrde, og om dette fratager myndigheden fra at arbejde efter officialprincippet. I det følgende vil de to behandles hver for sig, hvorefter der følger en diskussion om, hvorvidt de to pligter kan harmonere.

### **8.2.1. Officialprincippet**

Officialprincippet er et forvaltningsretligt princip, som er lovfæstet i RL § 10<sup>164</sup>. Officialprincippet, som også kaldes undersøgelsesprincippet, pålægger en myndighed, at undersøge en sag indtil der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse i en sag. Dette skal ske for at sikre, at alle nødvendige oplysninger bliver fremlagt, og borgeren dermed får en korrekt afgørelse. Officialprincippet er et eksempel på, at man i skabelsen af lovgivning har indarbejdet værdighedsprincippet. Officialprincippet løfter en byrde fra borgeren, som herefter kan medvirke til sagens oplysning efter sin formåen, da ansvaret placeres hos myndigheden. Dette skaber lighed mellem de borgere, der ansøger om hjælp, da de hver i sær kan medvirke i den udstrækning, som de er i stand til og stadig forvente at få den rigtige afgørelse i overensstemmelse med loven.

---

<sup>164</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Jon Andersen mfl. beskriver, at kravet til myndighedens pligt til at undersøge og dermed oplyse sagen tilstrækkeligt skærpes, jo mere betydning afgørelsen har for borgeren<sup>165</sup>.

Ankestyrelsen skriver i en artikel, at det er Ankestyrelsens opgave at sikre, at kommuners afgørelser er korrekte og dette medfører, at Ankestyrelsen i klagesager skal undersøge, om kommunen i sagen har indhentet nok oplysninger til, at sagen kan anses for at være tilstrækkeligt oplyst<sup>166</sup>.

I Ankestyrelsens principafgørelse 102-16 har styrelsen behandlet 3 sager principielt for bl.a. at præcisere myndighedens pligt til at oplyse sager tilstrækkeligt. I den ene af sagerne lagde Ankestyrelsen vægt på, at kommunen valgte at tilsidesætte borgerens lægeerklæring uden først at indhente yderligere lægeudtalelser<sup>167</sup>.

Dette, mente Ankestyrelsen, var problematisk, da kommunen for at afvise lægeerklæringen var pålagt at oplyse sagen tilstrækkeligt, hvilket de kunne have gjort ved at hente udtalelser fra andre læger. Dette medfører, at hvis der er tvivl om dokumentationens rigtighed, så må man som et led i at oplyse sagen finde dokumentation på, om den foregående oplysning er sand eller falsk<sup>168</sup>.

I FOB 2018-31 påpeger Ankestyrelsen, at borgeren er pålagt en særligt bevisbyrde, men at der ikke på baggrund af dette kan ses bort fra officialprincippet. Ombudsmanden er enig i denne opfattelse og henviser til, at der hverken i LAS § 11, stk. 13 eller forarbejderne til bestemmelsen er grundlag for at antage, at der i bestemmelsen har været hensigt til at fravige officialprincippet. Myndigheden har derfor, trods personens skærpede bevisbyrde, stadig ansvaret for at indhente alle de oplysninger, som kan have relevans for sagens oplysning, så myndigheden på baggrund af dette kan træffe en korrekt afgørelse i sagen.

---

<sup>165</sup> Jon Andersen, m.fl., Forvaltningsret, (2002), s. 453.

<sup>166</sup> Rikke Koefoed Nielsen, Mere fokus på nye oplysninger i klagesager, Nyt fra Ankestyrelsen nr. 6., november 2015.

<sup>167</sup> Sag nr. 3, j.nr. 2016-4029-48146 i Ankestyrelsens principafgørelse 102-16.

<sup>168</sup> Dette bekræfter Folketingets Ombudsmand i FOB 99.140.

### 8.2.2. Den skærpede bevisbyrderegel

Under Ombudsmandens behandling af sagen sendte Ankestyrelsen en udtalelse til Ombudsmanden, hvor de anførte, at det var deres opfattelse, at LAS § 11, stk. 13<sup>169</sup> pålægger personen en skærpet bevisbyrderegel<sup>170</sup>.

Det fremgår af LAS § 11, stk. 13, 2. pkt., at en kontanthjælpsansøger er forpligtet til at levere de oplysninger, som kan være nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp ansøgeren har ret til at modtage. Hvis borgeren ikke kan eller vil fremlægge dokumentation på sit ophold, så gives borgeren integrationsydelse.

John Klausen anfører, at bevisbyrde regler uhensigtsmæssigt kan anvendes som en sanktion overfor en borger, hvis der er hjemmel til det. Hvis borgeren enten ikke kan eller vil fremlægge den ønskede dokumentation, kan det have den virkning, at faktum ikke anses for at være bevist. John Klausen beskriver dette som en ” (...) mekanisk processuel skadevirkning eller skærpet processuel skadevirkning, som indtræder uden bevisbedømmelse, blot som følge af ikke-udførelsen af visse bevishandlinger”<sup>171</sup>. Dette betyder, at fraværet af en bevishandling fra borgerens side medfører, at myndigheden træffer en afgørelse på baggrund af, at de ikke har modtaget et bevis. Dette er tilfældet ved den skærpede bevisbyrderegel i LAS § 11, stk. 13, hvor hjemlen til denne sanktion også anses for at findes. I RL findes denne hjemmel ikke, hvorfor der i den enkelte sag altid må foretages en bedømmelse af alle de beviser, der kan indhentes uden borgerens medvirken, hvis borgeren ikke ønsker at deltage i sagens oplysning.

I andre tilfælde, hvor en myndighed har brug for oplysninger fra borgeren, kan en myndighed bl.a. efter RL § 11, stk. 1 bede ansøgere om hjælp om at medvirke til at finde de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre hvilken hjælp, borgeren har ret til<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> I den dagældende lovgivning fremgik det af lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 7.

<sup>170</sup> FOB 2018-31, pkt. 4.2. side 11.

<sup>171</sup> John Klausen, Offentlig forsørgelse, (2002), s.430.

<sup>172</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

I bemærkningerne til RL § 11, stk. 1 anføres det, at både modtageren og ansøgeren til hjælpen er underlagt en oplysningspligt<sup>173 174</sup>. Hvad dette nærmere indebærer, beskriver bemærkningerne ikke. I bestemmelsen fremgik det, at *”Personer, der søger om eller får hjælp, har pligt til at medvirke få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, om eller hvilken hjælp de er berettiget til”*<sup>175</sup>. I dag er ordlyden i bestemmelsen anderledes, og det ses, at man er gået bort fra at pålægge borgeren en pligt. *”Myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om 1) at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, og 2) at lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen”*<sup>176</sup>.

Myndighedens ønske om at få borgeren til at medvirke til sagens oplysning pålægger derfor ikke længere borgeren en pligt<sup>177</sup>. Hvis borgeren ikke ønsker at medvirke, skal myndigheden selv fortsætte med at oplyse sagen, indtil de har tilstrækkelig dokumentation til at træffe afgørelse. Denne nye formulering i RL § 11, stk. 1 stemmer bedre overens med dialogprincippet, som følger af RL § 4. Herefter skal en borger have mulighed for at medvirke til behandlingen af sagen. I bemærkningerne til denne bestemmelse fremgår det, at en væsentlig forudsætning for et godt samarbejde mellem kommunen og borgeren kræver en god dialog og en hensynsfuld behandling af borgeren<sup>178</sup>.

Der kan naturligvis være en begrænsning i mængden af dokumentation, som en myndighed kan fremskaffe, hvis en borger ikke ønsker at medvirke. Myndigheden må så indhente så meget dokumenta-

---

<sup>173</sup> Ved RL's oprindelse fremgik oplysningspligten af RL § 10.

<sup>174</sup> LSF nr. L 228, 16. april 1997 Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

<sup>175</sup> Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 10.

<sup>176</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1064 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 11, stk. 1.

<sup>177</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1064 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område, note 78 *”For at understrege, at borgerens medvirken til sagens oplysning er frivillig, beskrives den ikke længere som en pligt”* og Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område nr. 9330 af 21/03/2019, afsnit 100 og 138. Der er dog en undtagelse i lov om retssikkerhed og administration på det socialområde § 11, stk. 2, hvorefter borgeren pålægges en pligt til at oplyse, hvis der sker ændringer i borgerens forhold.

<sup>178</sup> LSF nr. L 228, 16. april 1997, Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, afsnit 3.2.



tion, de har mulighed for og herefter træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Dette kan medføre, at en borger får et afslag, som kan ses som en processuel skadevirkning på baggrund af den manglende medvirken.

### **8.2.3. Kan officialprincippet forenes med den skærpede bevisbyrderregel?**

Forskellen på en skærpet bevisbyrderregel og ønsket om at få en borger til at medvirke til sagens oplysning er elementet af frivillighed. Ved en skærpet bevisbyrderregel skal ansøgeren fremlægge dokumentation. Hvis borgeren hverken kan eller vil dette, gives der integrationsydelse<sup>179</sup>. Myndigheden arbejder efter officialprincippet, de starter med at se, om borgeren opfylder betingelserne i LAS § 11, stk. 3. Hvis myndigheden konkluderer, at de ikke på grundlag af tilgængelige oplysninger kan afgøre, om personen opfylder betingelserne for kontanthjælp, så skal de bede borgeren om at bidrage med de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre sagen. Det er i dette led, at det kan opfattes som om, at bevisbyrden overgår fra myndigheden til borgeren. Når borgeren bliver bedt om at dokumentere ophold, pålægges der en skærpet bevisbyrderregel. Hvis borgeren ikke er i stand til at løfte bevisbyrden, tilkendes der integrationsydelse.

Den skærpede bevisbyrderregel medfører dermed nogle beføjelser til myndigheden, som ikke stemmer overens med officialprincippet. Dette synspunkt behandler John Klausen i Offentlig Forsørgelse, hvor han anfører, at det er uklart, om der er behov for bevisbyrderregler, når officialprincippet gælder. Han mener, at i de tilfælde hvor myndigheden ikke føler sig sikker, må de prøve at indhente nye oplysninger, indtil tvivlen er væk<sup>180</sup>. I principafgørelse 102-16 omhandlede det en lægeerklæring, hvis gyldighed myndigheden var i tvivl om, men John Klausens udsagn synes at indikere, at det omfatter alle beviser, som der er usikkerhed omkring.

I forarbejderne til den version af LAS, hvor starthjælp blev introduceret, fremgår det direkte, at bestemmelsen om den skærpede bevisbyrderregel medførte, at myndigheden skulle se bort fra officialprincippet<sup>181</sup>. Dette var dog ikke tilfældet ved vedtagelsen af integrationsydelse, hvor sætningen ikke

---

<sup>179</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 11, stk. 13, 3. pkt.

<sup>180</sup> John Klausen, Offentlig forsørgelse, (2002), s. 417.

<sup>181</sup> 2001/2 LSF 126, 1. marts 2002, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven, Til nr. 8.

fremgår i bemærkningerne<sup>182</sup>. Lovgiver undlod dermed, at give myndigheden lov til at se bort fra officialprincippet. Dette kan indikere, at man ved vedtagelsen af starthjælp anerkendte, at det ville være vanskeligt, at få den skærpede bevisbyrde regel til at harmonere med officialprincippet. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at lovgiver ikke fritog myndighederne for officialprincippet ved vedtagelsen af integrationsydelse. Dette kan muligvis forklares ved den mangeårige anerkendelse af officialprincippet som et af de vigtigste principper i den sociale administration og forvaltningsretten. Officialprincippets vigtighed afspejles af, at det blev lovfæstet i RL og er en garantiforskrift.

Lovgiver fritog ikke myndigheden for officialprincippet, da integrationsydelsen blev vedtaget, men gav heller ikke myndighederne nogle instruktioner om, hvordan officialprincippet skulle harmonere med den skærpede bevisbyrde regel.

I FOB 2018-31 forelå der derfor ikke hjemmel til at se bort fra officialprincippet. Ombudsmanden har i en tidligere sag haft mulighed for at udtale sig om manglende hjemmel til at se bort fra sagsbehandlingsregler<sup>183</sup>. I den pågældende sag var spørgsmålet, om reglerne om partshøring kunne fraviges ved afgørelser om ophør af sygedagpenge<sup>184</sup>. Ombudsmanden fandt ikke, at der var hjemmel til dette i sygedagpengeloven<sup>185</sup> og anførte, at en fravigelse fra en fundamental forvaltningsretlig regel skal have hjemmel i en lov.

#### **8.2.4. Værdighedsprincippet i forhold til den skærpede bevisbyrde regel**

I formålsbestemmelsen til LAS fremgår det bl.a., at et af formålene med loven er, at modtageren til hjælp skal have mulighed for at medvirke ved tilrettelæggelsen af hjælpen, men denne medvirken skal ske med respekt for personens behov og forudsætninger<sup>186</sup>. Det positive krav i værdighedsprincippet medfører, at borgerens værdighed skal indgå i den administrative socialretlige proces. Hvis hensynet til den enkelte borgers værdighed ikke direkte fremgår af den relevante bestemmelse, skal

---

<sup>182</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

<sup>183</sup> FOB 2009-1-3.

<sup>184</sup> Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om bekendtgørelse af forvaltningsloven § 19, stk. 1.

<sup>185</sup> Lovbekendtgørelse nr. 38 af 19. januar 2018 om bekendtgørelse af lov om sygedagpenge. (Historisk).

<sup>186</sup> Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik § 1, stk. 3.

bestemmelsen fortolkes i lyset af værdighedsprincippet. Dette synspunkt fremgår også af Ankestyrelsens principafgørelse 82-12, hvor Ankestyrelsen bekræfter, at den konkrete bestemmelse må fortolkes sammenholdt med lovens formålsbestemmelse. Dette medfører, at der både lægges vægt på de objektive kriterier i bestemmelsen og de subjektive kriterier i formålsbestemmelsen. Dette betyder, at de objektive kriterier i LAS § 11, stk. 3 og 13, må fortolkes sammenholdt med de subjektive kriterier i formålsbestemmelsen, som har grundlag i værdighedsprincippet.

Nogle borgere bliver med LAS § 11, stk. 13 pålagt en byrde, som går ud over, hvad der i LAS normalt pålægges en borger, som søger anden hjælp end kontanthjælp. Når en borger ansøger om en anden ydelse i henhold til LAS eller den øvrige sociallovgivning, vil ønsket om en borgers medvirken følge af RL § 11, stk. 1 som en ret men ikke en pligt. Som eksempel ses det, at der ved ansøgning af særlig støtte i LAS § 34 og støtte til enkeltudgifter i LAS § 81 ikke pålægges borgeren en skærpet bevisbyrderegel, men sagens oplysning sker efter de almindelige betingelser efter RL § 11, stk. 1 og officialprincippet.

Den skærpede bevisbyrderegel er en god og ressourcebesparende foranstaltning, hvis man står overfor en ressourcestærk borger, som har mulighed for at anskaffe den ønskede dokumentation. Herudover kan myndigheden selv finde den ønskede dokumentation ved at indhente oplysninger fra SKAT og Folkeregisteret. Denne borger vil muligvis ikke opfatte LAS § 11, stk. 13 som en skærpet bevisbyrderegel fremfor medvirkens-reglen i RL § 11, stk. 1. Det kan forekomme som det mest naturlige for denne borger at medvirke med den dokumentation, som er let for borgeren at anskaffe. Dette vil lette byrden hos myndigheden, som hurtigere kan træffe afgørelse i sagen.

Hos en resourcesvag borger forholder det sig omvendt. Borgeren kan have meget svært ved at fremskaffe dokumentation, enten fordi borgeren simpelthen ikke har den, men også fordi borgeren ikke formår at samle det sammen. En hjemløs person går sjældent til lægen, har intet telefonabonnement, og nogle har ikke en bankkonto. De digitale spor efter dem er meget sparsomme, og dermed bliver det nærmest umuligt at indsamle dokumentationen.

Officialprincippet er et udtryk for værdighedsprincippet, da det sikrer lighed for borgeren ved sagens oplysning. Sagens oplysning er myndighedens ansvar, og hermed bliver afgørelsen ikke baseret på

borgerens evne til at løfte den skærpede bevisbyrderegel. Bestemmelsen om den skærpede bevisbyrderegel skal fortolkes i lyset af både værdighedsprincippet og formålsbestemmelserne til loven, men det synes at være vanskeligt, når man har at gøre med en bestemmelse, som er svær at forene med officialprincippet.

I FOB 2009-1-3 om den manglende hjemmel til at undlade at partshøre gjorde Ombudsmanden Beskæftigelsesministeriet opmærksom på det hjemmelmæssige problem, som Sygedagpengeloven § 21, stk. 3 medførte. Beskæftigelsesministeriet ændrede herefter bestemmelsen, så det stod klart, at borgerens skulle partshøres<sup>187</sup>. Dette kunne Ombudsmanden også gøre i forhold til FOB 2018-31 og dermed bede dem om at instruere myndighederne i, hvordan den skærpede bevisbyrderegel skal vægtes i forhold til officialprincippet. Som alternativ kunne lovgiver, ligesom med Sygedagpengeloven § 21, stk. 3, ændre bestemmelsens ordlyd, eller fjerne bestemmelsen fra LAS, hvorefter RL § 11, stk. 1 ville være gældende.

#### *Sammenfatning af afsnit 8.2.*

LAS § 11, stk. 13 pålægger borgeren et skærpet bevisbyrderegel, som ikke harmonerer med hverken værdighedsprincippet eller officialprincippet. Officialprincippet er netop et udtryk for værdighedsprincippet, da officialprincippet medfører, at det er myndigheden, der har ansvaret for sagens oplysning og sagens udfald. Hermed bliver afgørelsen ikke baseret på borgerens evne til at løfte den skærpede bevisbyrderegel.

Sammenfattende ses det, at den skærpede bevisbyrderegel, som kommunen pålægger borgeren som følge af LAS § 11, stk. 13, er på kollisionskurs med værdighedsprincippet, og at dette ikke stemmer overens med formålsbestemmelsen til LAS. Herudover er det vanskeligt at se, hvordan en skærpet bevisbyrderegel skal kunne harmonere med officialprincippet. Dette synes også at have været lovgivers bekymring ved vedtagelsen af starthjælp.

Den skærpede bevisbyrderegel er et udtryk for et systemhensyn, som pålægger en kontanthjælpsansøger en uforholdsmæssig stor byrde. I mine øjne vil man kunne opnå oplysning af sagen indenfor

---

<sup>187</sup> John Klausen, Prøvelse af socialretlige sager, U.2018B.57, 2018.

rammerne af RL § 11, stk. 1, og dette vil harmonere bedre med officialprincippet. Herefter ville borgeren blive behandlet på samme måde som alle andre, der søger hjælp efter LAS og andre socialretlige love.

Slutteligt konkluderes det, at den skærpede bevisbyrderegel kan medføre en forringelse af en borgers retssikkerhed, og Ombudsmanden bør gøre lovgiver opmærksom på, at bestemmelsen kan have denne uheldige følgevirkning.

### **8.3. Vidneerklæringer i socialretssager**

I dette afsnit ses nærmere på den anden problemstilling, som Ombudsmanden opregner i FOB 2018-31. Det omhandler spørgsmålet om, hvorvidt Ankestyrelsen kunne afvise at modtage vidneerklæringer som dokumentation på ophold.

I det følgende behandles problemstillingen ved at se nærmere på LAS § 11, stk. 13, 2.pkt, for at vurdere hvilken form for dokumentation der kan anvendes. Det sker ved en undersøgelse af princippet om fri bevisbedømmelse, da dette princip taler for, at myndigheden skal tage i mod alle former for dokumentation. Herefter følger en diskussion om krav til bevisets objektivitet.

#### **8.3.1. Princippet om fri bevisbedømmelse**

Princippet om fri bevisbedømmelse indebærer, at en myndighed selv afgør, hvilke beviser der vægtes højest, og hvilke der eventuelt ses bort fra, når myndigheden skal træffe en afgørelse. Bevisbedømmelsen beskrives som værende fri, fordi myndigheden kan vurdere beviserne, uden at de er bundet af retsregler. Dette medfører, at myndigheden selv kan vurdere, hvilken styrke de forskellige beviser skal tillægges<sup>188</sup>.

I FOB 2018-31 havde kommunen indhentet oplysninger fra SKAT og Folkeregisteret. Oplysningerne viste, at borgeren ikke havde haft nogen indtægt. Der forelå ingen andre oplysninger, og borgeren kunne ikke fremskaffe den dokumentation, som kommunen foreslog.

Den omstændighed, at Ankestyrelsen valgte at afvise at modtage vidneerklæringer, skaber et problem i forhold til officialprincippet. Ankestyrelsen afviste at modtage vidneerklæringerne under henvisning

---

<sup>188</sup> John Klausen, Offentlig forsørgelse, (2002), s. 416.

til, at personerne ikke repræsenterede en myndighed, organisation eller en anden officiel instans, og at vidneerklæringer fra mandens venner ikke kunne udgøre den nødvendige dokumentation for ophold i Danmark.

Det fremgår ikke af LAS § 11, stk. 13, 2. pkt., hvilken form for dokumentation borgeren skal fremlægge, men blot at borgeren skal fremlægge den nødvendige dokumentation for at påvise sit ophold. Dette er en bestemmelse med en lav præcision i den retlige normering, som medfører, at borgeren er i fare for et rettighedstab. Når en myndighed vælger, at der er nogle former for dokumentation, de gerne vil modtage, og andre former for dokumentation de ikke vil modtage, resulterer bestemmelsens lave rettighedsnormering i et systemhensyn. Dette systemhensyn er ikke foreneligt med værdighedsprincippet. Dette kunne være undgået, hvis bestemmelsen var blevet sammenholdt med formålsbestemmelserne til LAS.

I bemærkningerne til LAS § 11, stk. 13 forslår lovgiver, at en borger kan dokumentere sit ophold ved at aflevere dokumentation fra f.eks. ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet<sup>189</sup>. Da LAS § 11, stk. 13 ikke har en udtømmende liste af, hvilke former for dokumentation borgeren kan fremlægge, bør det ikke resultere i et systemhensyn. Bestemmelsens lave rettighedsnormering kan også tolkes som en ret til borgeren til at aflevere mange forskellige former for dokumentation. Dette ville medføre, at bestemmelsen begrænser myndigheden i opstille krav om en særlig form for dokumentation.

Officialprincippet må medføre, at myndigheden tager i mod alt dokumentation, som en borger fremlægger til brug for sagen. Peter Vangsgaard skriver, at en myndighed på baggrund af officialprincippet har mulighed for at afhjælpe den bevisusikkerhed, som et bevis kan have<sup>190</sup>. Dette sker ved, at myndigheden kan indhente flere oplysninger for at enten af- eller bekræfte bevisets værdi<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love, Til nr. 7.

<sup>190</sup> Peter Vangsgaard, Det socialretlige kompleksitetskort, (2017), s. 186.

<sup>191</sup> Se igen John Klausen, Offentlig forsørgelse, (2002), s. 417, om officialprincippet og bevisbyrdereglers samspil.

Det er problematisk, at Ankestyrelsen i FOB 2018-31 valgte at se bort fra vidneerklæringerne. Officialprincippet må medføre, at myndigheden skal indhente alle de oplysninger, som kan have relevans for sagen, og især dem som borgeren selv fremskaffer.

### **8.3.2. Bevisets objektivitet**

Efter Ombudsmanden var gået ind i sagen, udtalte Ankestyrelsen sig i en skrivelse til Ombudsmanden d. 16. april 2018. Her anførte Ankestyrelsen, at den omstændighed at et vidne ikke repræsenterer en myndighed, organisation eller en anden officiel instans, ikke i sig selv er afgørende for om, hvorvidt erklæringen skal indgå i oplysningsgrundlaget. Dette må bero på en konkret vurdering i den enkelte sag. Ankestyrelsen udtalte ydermere i skrivelsen, at de ikke i sagen fandt det relevant at indhente vidneerklæringer fra de tre personer, da de ikke mente, at det ville være et fyldestgørende grundlag for en afgørelse, kun at lægge vægt på erklæringer fra tre personer. Dette begrundede de med, at den skærpede bevisbyrde regel ikke kunne opfyldes blot ved vidneerklæringer fra 3 personer, som for øvrigt muligvis ikke havde den tilstrækkelige grad af objektivitet.

LAS § 11, stk. 13, 2. pkt. opregner ingen liste over hvilken dokumentation, der kan bruges til at dokumentere ophold, og derfor må det være ved hjælp af princippet om fri bevisbedømmelse og officialprincippet, at man afgør om dokumentationen kan anvendes. Dette medfører, at en myndighed må se på den dokumentation, som borgeren har fremskaffet, lige så vel som den dokumentation de ved egen drift har fremskaffet.

I FOB 2018-31 burde Ankestyrelsen have anerkendt dette. Ankestyrelsens afvisning af vidneerklæringerne var ikke forenelig med værdighedsprincippet, da dette pålægger borgeren en byrde, som tydeligvis ligger over borgerens reelle muligheder. I sagen handler det om en hjemløs mand, der som følge af hans situation ikke er i besiddelse af den dokumentation, som myndigheden forlangte.

En hjemløs person er netop på baggrund af en lang social deroute ”meldt ud” af samfundet, og at stille den slags restriktive krav til dokumentation er problematisk. I sagen burde myndigheden have taget højde for hans særlige situation, og anerkendt at den skærpede bevisbyrde regel var i strid med værdighedsprincippet. Derfor burde myndigheden have lagt vægt på hans ønske om at medvirke til sagens oplysning og have taget i mod den dokumentation, han var i stand til at fremlægge.

Ankestyrelsens udtalelse om graden af objektivitet hos vidner er reel. Det kan sagtens tænkes, at en person gerne vil hjælpe en ven i nød ved hjælp af en vidneerklæring. Det er dog ikke spørgsmålet om, hvorvidt vidnet taler sandt eller falsk, som er afgørende. Det afgørende må være, at myndigheden på baggrund af officialprincippet skal tage i mod den dokumentation, en borger fremviser og afgøre dets grad af objektivitet på baggrund af både officialprincippet og princippet om fri bevisbedømmelse.

I forhold til princippet om fri bevisbedømmelse kan myndigheden, når de har set vidneerklæringerne, vægtlægge beviserne, som de finder rigtigt. Ombudsmanden anfører i sin udtalelse i FOB 2018-31, at en myndighed ”i relevant omfang må tage højde for de særlige bevisspørgsmål, der kan opstå i forhold til hjemløse personer, således at disse personer ikke på forhånd afskæres fra at fremlægge de former for mulig dokumentation, der i deres livssituation er mulig”<sup>192</sup>.

Jeg er enig i denne udtalelse fra Ombudsmanden, da den fri bevisbedømmelse netop giver en myndighed en mulighed for at vurdere en sag ud fra mange forskellige beviser for derefter at lægge mest vægt på de beviser, som virker mest reelle og aktuelle for sagen. Hvis en myndighed mener, at et af beviserne som er fremlagt, har en svag karakter, så må myndigheden forsøge at få forholdet af- eller bekræftet.

I FOB 2018-31 henviste Ombudsmanden til flere forskellige forvaltningsretlige principper, som han mener, er relevante for myndigheder, når de skal vurdere en borgers dokumentation i forhold til opfyldelse af opholdskravet. Ombudsmanden lagde ikke vægt på borgerens ret til værdighed, som ellers er en væsentlig faktor i fortolkningen af LAS § 11, stk. 13's krav om dokumentation og al anden lovgivning. Hvis dokumentationskravet var blevet fortolket med respekt for borgerens værdighed, ville det være naturligt at tage imod al dokumentation, som borgeren var i stand til at frembringe.

### *Sammenfatning af afsnit 8.3.*

Herefter kan det sammenfattes, at det er uklart, om vidneerklæringer indtil nu er blevet brugt som dokumentation i sociale sager. I FOB 2018-31 var det ikke spørgsmålet om brugen af vidneerklæringer, der var interessant, men nærmere om en myndighed kan afvise at tage imod vidneerklæringer og

---

<sup>192</sup> FOB 2018-31, s. 13.



stadig opfylde officialprincippet. Det synes ikke at være tilfældet, da det er umuligt for en myndighed at vurdere et bevis, hvis de afslår at tage imod det.

Herudover bør en myndighed gøre brug af sin ret til fri bevisbedømmelse til at afgøre den fremlagte dokumentations retmæssighed.

Da LAS § 11, stk. 13, 2. pkt. ikke oplister en udtømmende liste for hvilken form for dokumentation, der kan anvendes til at dokumentere ophold, skal myndigheden som udgangspunkt tage imod alle mulige former for dokumentation.

Afslutningsvist konkluderes det, at Ankestyrelsen uden at have hjemmel til det fraveg officialprincippet, da de afslog at tage imod borgerens vidneerklæringer. Herudover anses det for problematisk, at Ombudsmanden i sagen ikke henviser til værdighedsprincippet, da dette ville medføre, at myndigheden og Ankestyrelsen i fremtidige sager vil være mere tilbøjelig til at vurdere den enkelte borger situation og mulighed for at dokumentere sit ophold.

#### **8.4. Omfanget af vejledningspligten**

Den tredje problemstilling som Ombudsmanden påtaler er, at myndigheden i sagen burde havde vejledt borgeren tilstrækkeligt om muligheden for at påvise ophold et andet sted i EU/EØS og dermed stadig være berettiget til at modtage kontanthjælp.

##### **8.4.1. Vejledningspligten**

Myndighedens vejledningspligt følger af RL § 5, hvorefter myndigheden pålægges at vurdere de enkelte sager ud fra en helhedsvurdering. Dette indebærer, at myndigheden skal oplyse borgeren om de forskellige muligheder for hjælp, der findes, og rådgive borgeren i den udstrækning borgeren har behov for dette.

Hvis myndigheden ikke opfylder sin vejledningspligt, kan det medføre et rettighedstab for borgeren<sup>193</sup>. Ankestyrelsen afgjorde i principafgørelse 41-17, at råd og vejledning fra kommunen skal anses som en ydelse, og hvis en myndighed afslår at yde en vejledning, kan denne afgørelse påklages hos

---

<sup>193</sup> Kirsten Ketscher, Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier, (2014), s. 387.

Ankestyrelsen. Hvis borgeren har lidt et rettighedstab, som følge af en myndigheds mangelfulde opfyldelse af vejledningspligten, har borgeren et kompensationskrav<sup>194</sup>.

Kirsten Ketscher anfører, at myndighedens vejledningspligt må tilpasses problemstillingens omfang og kan kun omfatte spørgsmål, som hører under RLs område. Intensiteten i vejledningen må tilpasses det behov, der findes i den enkelte sag. Dette omfatter både borgerens behov for rådgivning, men også det sociale problems karakter<sup>195</sup>. Det er derfor vigtigt, at vurdere borgerens egne ressourcer i forhold til intensiteten af vejledning som tilbydes borgeren. John Klausen er enig i dette og henviser til forarbejderne til RL<sup>196</sup>, hvoraf det følger, at vejledningen må tilrettelægges på baggrund af en samlet vurdering af borgerens situation<sup>197</sup>. Michael Götze deler dette udgangspunkt om borgerens ret til vejledning, men mener, at vejledningspligten må omfatte alle løsningsmuligheder, både dem som gælder den sociale lovgivning, men også dem der ligger udenfor<sup>198</sup>.

Michael Götze anfører om vejledningspligten, at en borgers kendskab til sine rettigheder er afgørende for, om borgeren kan påberåbe sig dem<sup>199</sup>. Dette viser vigtigheden i, at myndigheden overholder vejledningspligten og sørger for, at en borger bliver præsenteret overfor alle sine muligheder.

Vejledningspligten i forhold til den mulighed for hjælp som følger af LAS, er specificeret i lovens § 7. Herefter skal en myndighed straks vurdere borgerens behov for vejledning om muligheder for forsørgelse.

---

<sup>194</sup> Kirsten Ketscher, *Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier*, (2014), s. 387.

<sup>195</sup> Kirsten Ketscher, *Socialret- Principper, Rettigheder, Værdier*, (2014), s. 386.

<sup>196</sup> LSF nr. L 228, 16. april 1997, Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, bemærkningerne til § 5.

<sup>197</sup> John Klausen, *Offentlig forsørgelse*, (2002), s. 411.

<sup>198</sup> Michael Götze, *Effektiv rettighedsinformation*, i *Frit Valg, velfærd i den Europæiske Union*, redigeret af Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen, (2011), s. 21.

<sup>199</sup> Michael Götze, *Effektiv rettighedsinformation*, i *Frit Valg, velfærd i den Europæiske Union*, redigeret af Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen, (2011), s. 13.

I U2006.960 Ø blev en myndighed pålagt et erstatningsansvar, da de ikke havde informeret kommunens førtidspensionister om muligheden for at få genoptaget deres pensionsager, efter der var kommet ny praksis som følge af en dom fra Højesteret. Dette medførte et rettighedstab for sagsøger, og dette fandt Landsretten, var i strid med vejledningspligten. U2006.960 Ø viser vigtigheden af, at en myndighed opfylder sin vejledningspligt efter RL § 5 og de forskellige sociale love. Borgeren har lidt et tab, og dette må myndigheden kompensere for.

I en artikel beskriver Ankestyrelsen vejledningspligten på det sociale område som en skærpet vejledningspligt<sup>200 201</sup>. De forklarer, at vejledningen skal indeholde information om både de ydelser, borgeren er berettiget til, men også at borgeren kan have ret til en større hjælp, end borgeren allerede modtager. Dette synspunkt deler Michael Gøtze, som anfører, at vejledningspligten går ud over hvilken ydelse eller hjælp, borgeren beder om, men pålægger myndigheden en pligt til at oplyse borgeren om alle relevante tiltag, som borgeren kan være berettiget til<sup>202</sup>.

I principafgørelse 22-18 fandt Ankestyrelsen, at en myndighed ikke havde vejledt borgeren tilstrækkeligt om muligheden for et personligt tillæg i forbindelse med en bevilling af en plejebolig. Kommunen havde vejledt borgeren om, at der var mulighed for at søge om et indskudslån, men ikke om et personligt tillæg som kunne bruges til at dække omkostninger ved flytningen. Her ses et eksempel på et rettighedstab, som ikke kun betyder, at borgeren får en mindre ydelse, men også pålægger borgeren en gæld i form af et lån. Hvis myndigheden havde opfyldt sin skærpede vejledningspligt, så havde det ikke været nødvendigt for borgeren at optage et indskudslån.

#### **8.4.2. Vejledningspligten i FOB 2018-31**

Da manden i FOB 2018-31 havde oplyst, at han havde opholdt sig i Danmark i hele den pågældende periode, mente myndigheden ikke, at der var nogen grund til, at klarlægge om han eventuelt havde opholdt sig i et andet EU-/EØS-land.

---

<sup>200</sup> Nanna Borggaard Rasmussen, Samspillet mellem vejledningspligten og pligten til opfølgning, , Nyt fra Ankestyrelsen, nr. 4, 2018.

<sup>201</sup> Den skærpede vejledningspligt på det sociale område følger af lov om retssikkerhed og administration på det socialområde § 5.

<sup>202</sup> Michael Gøtze, Effektiv rettighedsinformation, i Frit Valg, velfærd i den Europæiske Union, redigeret af Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen, (2011), s. 21.

Ombudsmanden anførte, at hvis kommunen og Ankestyrelsen i en afgørelse lægger vægt på, at en person ikke har dokumenteret ophold i Danmark, så bør myndigheden forsøge at afklare hvor i verden, personen så kan have været. Dette skal ses i lyset af LAS § 11, stk. 10<sup>203</sup>, hvorefter opholdskravet ikke omfatter EU-/EØS-borgere, i det omfang de efter EU-retten er berettigede til hjælpen.

Ankestyrelsen anfører i sin udtalelse d. 5. oktober 2018 til Ombudsmanden, at det ville *”være en vidtgående forståelse af vejledningspligten, hvis Ankestyrelsen er forpligtet til at yde vejledning om forhold, som hverken på baggrund af borgers egen forklaring eller oplysningerne i sagen kan anses for relevante”*<sup>204</sup>.

Som beskrevet i ovenstående må en myndighed vurdere behovet for vejledning hos den enkelte borger. I FOB 2018-31 omhandlede det en hjemløs mand, som på baggrund af bl.a. sin sociale status, havde svært ved at dokumentere ophold i Danmark. Myndigheden burde have anerkendt hans behov for omfattende vejledning om LAS § 11, stk. 10 og muligheden for at blive undtaget opholdskravet på baggrund af EU-retten.

Den omstændighed at myndigheden mener, at det ville være at strække vejledningspligten for vidt, er baseret på mandens egne ord om, at han ikke har været ude af Danmark. Det virker betænkeligt, at myndigheden på den ene side, på baggrund af den skærpede bevisbyrde, kan afgøre, at han ikke har dokumenteret ophold i Danmark, men på den anden side mener, at de kan opfylde vejledningspligten uden at oplyse manden om de rettigheder, han kunne have, hvis han havde opholdt sig i en anden EU/EØS-stat.

Dette synspunkt deler Ombudsmanden, som anfører, at der må være en konsekvens, når det af en myndighed vurderes, at en person ikke kan påvise ophold i Danmark. Konsekvensen må være at myndigheden skal anerkende, at han har opholdt sig et eller andet sted. Med hensyn til vurdering mellem om en person har ret til integrationsydelse eller kontanthjælp, tillægges det betydning, om personen har opholdt sig i Danmark, et EU/EØS-land eller resten af verden. Derfor må myndigheden

---

<sup>203</sup> På tidspunktet for sagen lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 6.

<sup>204</sup> FOB 2018-31, side 14.

være forpligtet til at yde vejledning om, at retten til kontanthjælp kan følge af ophold i et EU-/EØS-land.

Ombudsmanden har tidligere taget stilling til omfanget af vejledningspligt i en sag, der minder meget om FOB 2018-31. I den pågældende sag havde udlændingemyndighederne ikke vejledt borgerne om EU-rettens regler om arbejdstagerens fri bevægelighed og retten til familiesammenføring på baggrund af dette. Dette medførte et rettighedstab for borgeren, som kunne være undgået, hvis myndigheden havde opfyldt sin vejledningspligt<sup>205</sup>.

Ombudsmanden har ret i, at myndigheden i sagen ikke har opfyldt deres vejledningspligt. Dette skal ses på baggrund af, at vejledningspligten skal sikre, at der ikke sker i rettighedstab. En myndighed er nødsaget til at vurdere den pågældende borgers behov for at få klarlagt den relevante lovgivning, som har betydning for borgerens sag. Det kunne have været af afgørende betydning for manden i sagen, hvis han havde opholdt sig i en anden EU/EØS-stat. Det er kritisabelt, at myndigheden afviser deres vejledningspligt med den forklaring, at manden selv havde forklaret, at han ikke havde været andre steder end i Danmark. Hvis dette var tilfældet, ville det medføre, at det ikke er et spørgsmål om, hvor manden rent faktisk har været, men om han var i stand til at bevise det. Dette ville medføre, at den skærpede bevisbyrderegel handlede om opfyldelsen af en bevisbyrderegel, og ikke om hvor en borger rent faktisk har opholdt sig.

#### *Sammenfatning af afsnit 8.4.*

Sammenfattende ses det, at vejledningspligten indebærer, at myndigheden har et ansvar for at vejlede en borger i de forskellige relevante muligheder, der er for hjælp inden for det socialretlige område. Myndigheden må i den enkelte sag vurdere, hvor stort borgerens behov for vejledning er. Dette sker som følge af, at muligheden for hjælp i det sociale system er meget forskelligartet og indebærer både hjælp i form af pengeydelse og omsorgsydelser. Hvis myndigheden ikke opfylder vejledningspligten, kan det medføre et rettighedstab for borgeren, som herefter skal kompenseres.

---

<sup>205</sup> FOB 2008.238.

I FOB 2018-31 opfyldte myndigheden ikke sin vejledningspligt, da de ikke oplyste borgeren om, at han kunne få ret til kontanthjælp, hvis han kunne påvise ophold i et EU/EØS-land. Den omstændighed at myndigheden mente, at det ville være et strække vejledningspligten, da manden allerede havde sagt, at han ikke havde været ude af Danmark, viser endnu engang uhensigtsmæssigheden ved den skærpede bevisbyrde-regel i LAS § 11, stk. 13. Bestemmelsen kommer til at handle om dokumentationskravet og borgerens evne til at løfte bevisbyrden, og ikke om hvor borgeren rent faktisk har opholdt sig.

## **8.5. Sammenfatning**

I det ovenstående er Ombudsmandens udtalelse i FOB 2018-31 behandlet ud fra de tre punkter, han har opregnet i sagen.

Indledningsvist behandlede spørgsmålet om, hvorvidt borgeren bliver pålagt et skærpet bevisbyrde-regel. Ved denne behandling konkluderedes det, at LAS § 11, stk. 13 pålægger borgeren en skærpet bevisbyrde-regel, som ikke synes at være forenelig med værdighedsprincippet, lovens formålsbestemmelser og officialprincippet.

Ved behandlingen af det andet spørgsmål konkluderedes det, at en myndighed ikke kan opstille restriktive regler om, hvilken form for dokumentation de vil tage imod. Officialprincippet medfører, at myndigheden må tage imod alle former for dokumentation og derefter vurdere det. Dette skal især ses i lyset af, at LAS § 11, stk. 13 ikke indeholder en udtømmende liste over, hvilke former for dokumentation borgeren kan bruge til at dokumentere sit ophold.

Slutteligt konkluderedes det, at myndigheden og Ankestyrelsen i sagen ikke har overholdt sin vejledningspligt. Vejledningspligten skal netop sikre, at borgeren ikke har et rettighedstab og dette sikres ved, at myndigheden i hver sag vurderer borgerens behov for hjælp men også borgerens kompetencer. Nogle borgere har brug for mere vejledning end andre, og dette skal medtages i vurderingen af, hvornår en myndighed har opfyldt vejledningspligten.

Efter en gennemgang af de tre problemstillinger som Ombudsmanden havde opregnet i FOB 2018-31, konkluderes det, at LAS § 11, stk. 13 er i strid med værdighedsprincippet, og at bestemmelsen kan afløses af RL § 11, stk. 1. Ombudsmanden bør gøre lovgiver opmærksom på, at den skærpede

bevisbyrderegel er vanskelig at forene med officialprincippet, og dette kan skabe en trussel mod borgerens retssikkerhed.

## 9. Den skærpede bevisbyrderegel og forbuddet mod forskelsbehandling

Det følger af RL § 50, stk. 1, at Ankestyrelsen er klageorgan for klager over administrative afgørelser foretaget af en offentlig myndighed, i det omfang at der er hjemmel til dette i en lov. Ankestyrelsen skal, ud over den sociale lovgivning, inddrage almindelige retsgrundsætninger og relevante regler i behandlingen af sager, og kan efterprøve retlige spørgsmål, jf. RL § 69. Ankestyrelsen skal også sikre, at myndigheden overholder forvaltningsloven og de almindelige sagsgarantier.

I FOB 2018-31 overholdt Ankestyrelsen ikke officialprincippet og kritiserede ikke myndigheden for ikke at have opfyldt deres vejledningspligt. Begge pligter er en garantiforskrift, hvilket medfører, at en afgørelse kan tilsidesættes på baggrund af ugyldighed. Herefter kan sagen eventuelt genoptages og fejlen rettes.

I det følgende vil undersøges det, om behandlingen af sagen i Ankestyrelsen levede op til retten til retfærdig rettergang i EMRK artikel 6. I forlængelse af dette undersøges det, om den skærpede bevisbyrderegel i sagen medførte diskrimination på baggrund af social oprindelse.

### 9.1. EMRK artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang

I EMRK artikel 6 gives alle mennesker en ret til en retfærdig rettergang, når der træffes afgørelse i en strid om personens borgerlige rettigheder eller forpligtelser, eller hvis personen er anklaget for en forbrydelse.

Som udgangspunkt gælder retten til retfærdig rettergang ikke alle sager, og af EMRK artikel 6 fremgår det, at det kun omfatter straffesager og sager vedrørende borgerlige rettigheder og pligter. Forståelsen af disse borgerlige rettigheder og forpligtelser har siden EMRK's oprindelse udviklet sig fra kun at omhandle civilret til også at omhandle offentligretlige sager<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup>Henrik Palmer Olsen, Sociale rettigheder, retfærdig rettergang og retten til ikke at blive diskrimineret: Udviklingstendenser i EMD's praksis, i Socialretlige udviklinger & udfordringer, Stine Jørgensen og Jens Kristiansen, (2008), s. 83.



I 1993 tog EMD stilling til, om beskyttelsen i EMRK artikel 6 også omfatter socialretlige sager. Dette ses i Salesi vs. Italy, hvor EMD henviste til to tidligere sager<sup>207</sup>, hvor det blev afgjort, at EMRK artikel 6 fandt anvendelse, når det omhandlede sociale rettigheder som sikringsydelser. I Salesi vs. Italy tog EMD stilling til, om EMRK artikel 6 også omfattede sociale ydelser, som borgeren ikke havde indbetalt til. I sagen udtalte EMD, at ”*Certainly there are differences between the two, but they can not be regarded as fundamental at the present stage of development of social security law*”.<sup>208</sup> EMD fandt altså, at man ikke kan skelne mellem socialhjælp og sikringsydelser, da udviklingen i den sociale lovgivning i stigende grad ligestiller disse ydelser. Dette bekræftes i Schuler-Zraggen vs. Switzerland, hvor EMD udtalte, at ”...*the principle of equality of treatment warrant taking the view that today the general rule is that Article 6 para. 1 (art. 6-1) does apply in the field of social insurance, including even welfare assistance...*”<sup>209 210</sup>.

EMD lagde i Salesi vs. Italy vægt på, om der var tale om en individuel rettighed, som ikke er baseret på et skøn, som følger af en lov<sup>211</sup>. EMD havde imidlertid i en tidligere sag afgjort, at den omstændighed at en myndighed skal foretage et skøn, ikke er nok til at medføre, at der ikke findes en individuel rettighed<sup>212</sup>.

Dette medfører, at sociale rettigheder er omfattet af beskyttelsen i EMRK artikel 6. I sager hvor en myndighed skal foretage et skøn, er det afgørende, om sagen omhandler en individuel ret for borgeren. Henrik Palmer Olsen anfører, at udviklingen går hen imod, at flere retsspørgsmål er omfattet af beskyttelsen i EMRK artikel 6, og at dette medfører nye forpligtelser for staterne<sup>213</sup>.

---

<sup>207</sup> Feldbrugge vs. The Netherlands, nr. 8562/79, afsagt 29. maj 1986 og Deumeland vs. Germany, nr. 9384/81, 29. maj 1986.

<sup>208</sup> Salesi vs. Italy, nr. 13023/87, afsagt 26. februar 1993, præmis 19.

<sup>209</sup> Schuler-Zraggen v. Switzerland, 00014518/89, 24. juni 1993.

<sup>210</sup> Dette bekræftede EMD i STEC and others against the United Kingdom, hvor EMD fandt, at beskyttelsen i medfør af EMRK TP 1-1 også omfatter skattefinansierede ydelser, som en borger ikke direkte har indbetalt til

<sup>211</sup> Salesi vs. Italy, nr. 13023/87, afsagt 26. februar 1993, præmis 19.

<sup>212</sup> B, H, O, R and W vs. Great Britain.

<sup>213</sup> Henrik Palmer Olsen, Sociale rettigheder, retfærdig rettergang og retten til ikke at blive diskrimineret: Udviklingstendenser i EMD's praksis, i Socialretlige udviklinger & udfordringer, 1. udgave/1. oplag, Stine Jørgensen og Jens Kristiansen, Jurist- og Økonomisamfundet, 2008, s. 86.

I Schuler-Zgraggen vs. Switzerland prøvede EMD, om der var sket et indgreb i sagsøgerens ret til retfærdig rettergang, men kom frem til, at dette ikke var tilfældet. En dissenterende dommer, B. Walsh, anfører dog, at *“The dispute was undeniably important to the applicant and she is the party whose protection was envisaged by that provision of the Convention. The private citizen is thus enabled to pierce the bureaucratic veil or curtain.”*<sup>214</sup> Dommeren lægger vægt på vigtigheden for borgeren i forhold til at blive hørt af myndighederne. Dommeren anfører endvidere, at den omstændighed at borgerens individuelle ret stammer fra national lovgivning, gør EMRK artikel 6 endnu mere væsentlig.

## **9.2. EMRK artikel 14 om forbuddet mod diskriminering**

I EMRK artikel 14 beskrives det, at konventionens materielle rettigheder skal sikres uden forskelsbehandling på baggrund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Denne bestemmelse er bred og indeholder ikke en udtømmende liste. Udtrykket *”eller ethvert andet forhold”* medfører, at bestemmelsen med tiden kan udvikle sig til at omfatte flere forhold end dem, som allerede er nævnt i bestemmelsen.

EMRK artikel 14 kan kun anvendes sammen med en anden bestemmelse i EMRK, men det er ikke afgørende, om der er sket indgreb i den materielle rettighed.

I Schuler-Zgraggen vs. Switzerland tog EMD stilling til, om der i sagen der var sket en krænkelse af EMRK artikel 14, jf. artikel 6<sup>215</sup>. EMD slog i præmis 46 fast, at beskyttelsen i både EMRK artikel 6 og 14 også omfatter sociale ydelser.

I U 2001.1761 H tog Højesteret stilling til, om starthjælp var i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 6. De fandt, at der forelå indirekte diskrimination, men at denne var saglig.

---

<sup>214</sup> Delvis dissenterende mening af Dommer Walsh, afsnit 2.

<sup>215</sup> Schuler-Zgraggen v. Switzerland, 00014518/89, 24. juni 1993, præmis 46.

### **9.3. Den skærpede bevisbyrderregel og FOB 2018-31 i forhold til EMRK artikel 14, jf. artikel 6**

På baggrund af ovenstående behandling af EMRK artikel 6 om retten til retfærdig rettergang og artikel 14 om forbuddet mod diskriminering ses der herefter nærmere på den skærpede bevisbyrderregel i LAS § 11, stk. 13.

Det er tidligere i denne opgave konkluderet, at den skærpede bevisbyrderregel harmonerer dårligt med officialprincippet. Herudover ses det i FOB 2018-31, at den skærpede bevisbyrderregel rammer socialt udsatte borgere hårdere end andre borgere, da de kan have vanskeligere ved at fremskaffe dokumentation, som kan bekræfte, at de opfylder opholdskravet. Derfor er det relevant, at undersøge om dette resulterer i et indgreb i EMRK artikel 14, jf. artikel 6.

#### **9.3.1. EMRK artikel 14**

Beskyttelsen i EMRK 14 omfatter et forbud mod forskelsbehandling på baggrund af social oprindelse. I FOB 2018-31 ses det, at en hjemløs mand ender med at få integrationsydelse i stedet for kontanthjælp, da han ikke kan opfylde den skærpede bevisbyrderregel. Den omstændighed at mandens livssituation medfører, at han ikke er i stand til at opfylde den skærpede bevisbyrderregel, medfører dermed, at han ikke får en fyldestgørende prøvelse af sin sag.

Dette indikerer, at det er borgerens sociale oprindelse, der hindrer ham i at løfte den skærpede bevisbyrderregel. Som nævnt tidligere i dette speciale ville en ressourcestærk borger ikke have problemer med at løfte bevisbyrden, da der ville være op til flere elektroniske spor efter ham.

Borgeren bliver derfor diskrimineret på baggrund af hans sociale oprindelse, hvilket medfører, at han bliver pålagt en skærpet bevisbyrderregel, som gør, at Ankestyrelsen i nogle tilfælde ser bort fra officialprincippet, og dermed er retten til retfærdig rettergang også krænket.

Hvis man formoder, at der forelå diskriminering på baggrund af social oprindelse, er det herefter relevant at undersøge hvilken form for forskelsbehandling, bestemmelsen om den skærpede bevisbyrderregel medfører.

Der foreligger som udgangspunkt usaglig indirekte diskrimination, når en neutral bestemmelse medfører, at en person stilles ringere end andre personer i samme situation. Dette udgangspunkt kan fraviges, hvis bestemmelsen er objektivt begrundet i et legitimt formål, og midlerne til at nå dette formål er egnede, nødvendige og proportionelle.

Borgeren i FOB 2018-31 mister på baggrund af sin sociale oprindelse og den skærpede bevisbyrde-regel retten til kontanthjælp, hvilket medfører, at der foreligger indirekte diskrimination. I U 2012.1761 H anførte sagsøgeren, at bestemmelsen om opholdskravet medførte indirekte diskrimination på baggrund af etnisk oprindelse. I sagen anførte sagsøger, at bestemmelsen medførte, at flere borgere med en anden etnisk baggrund end dansk, oftere end etnisk danske borgere, havde fået tildelt starthjælp. I sagen vurderede Højesteret, at der var tale om indirekte diskrimination, men fandt at formålet med diskriminationen var integration, og at dette var et legitimt formål. I sagen fandt Højesteret, at et optjeningsprincip som medførte, at både danske statsborgere og udlændinge først kunne modtage kontanthjælp, efter de havde opholdt sig i Danmark i en vis periode, var et egnet middel til at nå det legitime mål om integration.

På baggrund af U 2012.1761 H vurderes det, at integrationsydelse også har et legitimt formål, nemlig integration.

Kirsten Ketscher gør i en artikel opmærksom på, at opholdskravet ved starthjælp også ramte danske statsborgere, som vendte hjem efter udlandsophold på mere end et år. Disse borgere kan have haft en væsentlig tilknytning til Danmark, men mister deres rettigheder på bekostning af et opholdskrav, som også giver udlændinge dårligere vilkår<sup>216</sup>. I forhold til borgere som havde haft ophold i et EU/EØS-land, blev der rettet op på dette. De danske statsborgere som har ophold i mere end et år udenfor EU, er ikke undtaget opholdskravet.

### *Positiv særbehandling*

I C-450/93 tog EU-domstolen stilling til, om et tysk universitet havde lov til at forfremme en kvindelig medarbejder frem for en mand. En national bestemmelse gav universitetet ret til automatisk at vælge

---

<sup>216</sup> Kirsten Ketscher, Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, (2012), s. 181.

en kvinde til forfremmelse, hvis valget stod mellem en mandlig og kvindelig medarbejder, og de begge var lige kvalificerede, på arbejdspladser hvor kvinder var underrepræsenteret.

EU-domstolen fandt, at bestemmelsen var i strid med Rådets direktiv 76/207/EØF artikel 2 (1) og 4<sup>217</sup>.

Den nationale bestemmelse havde den virkning at i et forsøg på at fremme ligestilling af kvinder og mænd på arbejdsmarkedet, medførte det, at en mand blev diskrimineret på baggrund af sit køn. Bestemmelsen skulle fremme positiv særbehandling af kvinder med det formål at fremme ligestillingen af kvinder og mænd på arbejdsmarkedet. Det problematiske ved positiv særbehandling er, at der sker en krænkelse af andre borgeres rettigheder for at fremme ligestilling blandt den gruppe, man forsøger at ligestille<sup>218</sup>.

Generaladvokat G. Tesauro udtalte sig om positiv særbehandling i C-450/93, hvor hun anførte, at *”Positive action is, in particular, a means of achieving equal opportunities for minority or, in any event, disadvantaged groups, which generally takes place through the granting of preferential treatment to the groups in question. In taking the group as such into consideration, positive action moreover marks a transition from the individual vision to the collective vision of equality”*<sup>219</sup>.

Den omstændighed at opholdskravet også rammer etnisk danske borgere for at give udlændinge en dårligere retsstilling<sup>220</sup>, kan næppe kaldes positiv særbehandling. Dette skal ses i lyset af, at opholdskravet ikke giver en minoritet en fordel, men i stedet bare sikrer, at både danske statsborger og udlændinge bliver behandlet ens. Målet med positiv særbehandling er ikke i sig selv at behandle en persongruppe bedre end andre men at fremme ligestilling mellem grupperne ved hjælp af den positive særbehandling. Opholdskravet har dog den følgerkning, at den skaber negativ særbehandling for en borger med en anden social oprindelse.

---

<sup>217</sup> Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår.

<sup>218</sup> Kirsten Ketscher, Uden titel, Diskriminering? Nej tak! i Europæisering av nordisk ligestillingspolitik, Cathrine Holst og Mari Teigen (red), (2019), s. 82.

<sup>219</sup> C-450/ 93, Kalanke vs. Bremen, Generaladvokat G. Tesauro, fremsat d. 6 april 1995.

<sup>220</sup> Kirsten Ketscher, Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret, (2012), s 181.

Den afgørende forskel i FOB 2018-31 og U2012.1761H er, at i sidstnævnte anses opholdskravet for at være et egnet middel til at nå det legitime formål. Optjeningsprincippet medførte, at man kunne identificere de borgere, man mente havde et integrationsbehov. Dette inkluderede også danske statsborgere uden et egentligt integrationsbehov. Dette skete ved hjælp af den skærpede bevisbyrderegel, som ramte alle borgere, der søgte om kontanthjælp. Årsagen til at sagsøgeren i U 2012.1761 H ikke kunne løfte bevisbyrden, var, at han ikke opfyldte opholdskravet.

I FOB 2018-31 er det en hjemløs dansk mand, som aldrig har været uden for Danmark, som bliver ramt af opholdskravet. Borgeren bliver ramt af opholdskravet, da han ikke kan løfte den skærpede bevisbyrde. Her ses det, at midlet ikke er egnet, da årsagen til at han ikke opfylder opholdskravet, ikke er et behov for integration men hans manglende evne til at løfte den skærpede bevisbyrderegel. Borgeren bliver derfor negativt særbehandlet for at fremme ligestillingen mellem danske statsborgere, som har haft ophold udenfor EU, og udlændinge.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at midlet er egnet, og at opholdskravet kan medføre usaglig indirekte diskrimination på baggrund af social oprindelse.

Hvis den skærpede bevisbyrderegel blev fjernet fra LAS § 11, stk. 13, så borgeren kun blev pålagt RL § 11, stk. 1's almindelige medvirkens-regel, mener jeg, at borgeren med anden social oprindelse vil blive sat i samme situation som sagsøgeren i U 2012.1761 H. Forskellen her ville dog være, at borgeren med anden social oprindelse, i samarbejde med myndigheden og i henhold til officialprincippet, vil have samme mulighed som andre borgere, når det kommer til opholdskravet, og ville dermed have lettere ved at dokumentere sit ophold.

Det konkluderes herefter, at hvis man fjerner den skærpede bevisbyrderegel, vil midlet være egnet, og sagen skulle afgøres ligesom U 2012.1761 H, hvor Højesteret fandt, at der forelå indirekte diskrimination, men at diskriminationen var saglig.

### **9.3.2. EMRK artikel 6**

I ovenstående er det vurderet, at der i FOB 2018-31 foreligger usaglig diskrimination på baggrund af social oprindelse. Årsagen til, at jeg mener, at den skærpede bevisbyrderegel medfører diskrimination på baggrund af EMRK artikel 14, jf. artikel 6, er, at den skærpede bevisbyrderegel i FOB 2018-31

medførte, at myndigheden og Ankestyrelsen ikke levede op til deres forpligtelser. De overholdt ikke officialprincippet eller vejledningsprincippet, og dermed kan det være, at prøvelsen af borgerens sag var i strid med EMRK artikel 6 og retten til retfærdig rettergang.

På den anden side gik Ombudsmanden ind i sagen, hvilket medførte, at Ankestyrelsen genoptog sagen og rettede fejlen. Ankestyrelsen indhentede vidneerklæringerne og opfyldte dermed officialprincippet. Dermed forelå der ikke krænkelse af EMRK artikel 6.

Hvis man ser bort fra sagen i FOB 2018-31 og kun ser på den skærpede bevisbyrde-regel, kan det føre til situationer, hvor der sker en krænkelse af EMRK artikel 6. Som konkluderet igennem dette speciale kan den skærpede bevisbyrde-regel medføre en usikkerhed for myndigheden om, hvordan de skal opfylde officialprincippet overfor den skærpede bevisbyrde-regel. I Schuler-Zgraggen vs. Switzerland anførte den dissenterende dommer netop vigtigheden af, at en borger kan blive hørt i en sag. Den skærpede bevisbyrde-regel medfører ikke i sig selv, at borgeren ikke bliver hørt. Det er den omstændighed, at den skærpede bevisbyrde-regel for nogle borgere medfører, at de ikke kan fremlægge den slags beviser, som myndigheden kræver, som medfører, at de ikke bliver hørt tilstrækkeligt i sagen.

Dette kan medføre indgreb i EMRK artikel 6 blot på baggrund af, at lovgiver ikke har givet en klar instruktion om, hvordan LAS § 11, stk. 13 skal anvendes i sagsbehandlingen.

Som nævnt i ovenstående er det ikke afgørende for påberåbelse af EMRK artikel 14, om der er sket en krænkelse af den materielle rettighed. Derfor er det ikke afgørende for spørgsmålet, om der har foreligget diskrimination på baggrund af social oprindelse, om der er sket en krænkelse af retten til retfærdig rettergang.

#### **9.4. Sammenfatning**

I ovenstående har jeg behandlet flere spørgsmål. Det første var, om der i FOB 2018-31 var sket indirekte diskrimination på baggrund af social oprindelse, og om denne diskrimination var usaglig og dermed i strid med EMRK artikel 14, jf. 6. Jeg fandt at midlet til at nå det legitime formål, som er integration, ikke var egnet i sagen. Opholdskravet medførte, at borgeren var underlagt den skærpede bevisbyrde-regel, som han på grund af sin sociale oprindelse ikke var i stand til at løfte, på trods af at han opfyldte opholdskravet.

Det konkluderes herefter, at den skærpede bevisbyrde-regel i FOB 2018-31 var årsag til, at der var sket usaglig diskrimination på baggrund af social oprindelse. Det vurderes endvidere, at man ved ophævelse af LAS § 11, stk. 13 vil sætte borgere med en anden social oprindelse i samme situation som alle andre borgere. Herefter konkluderes det på baggrund af U 2012.1761 H, at opholdskravet vil være egnet, og der vil ikke være sket en krænkelse af EMRK artikel 14, jf. artikel 6.

I gennemgangen så jeg også nærmere på retten til retfærdig rettergang jf. EMRK artikel 6. I FOB 2018-31 traf Ankestyrelsen en forkert afgørelse, bl.a. på baggrund af at de ikke havde opfyldt officialprincippet. Da Ombudsmanden havde udtalt sig i sagen, ændrede Ankestyrelsen afgørelsen. Det konkluderes herefter, at der ikke er sket en krænkelse af EMRK artikel 6.

Det bør dog bemærkes, at den skærpede bevisbyrde-regel kan medføre en væsentlig tvivl hos Ankestyrelsen om, hvordan officialprincippet skal anvendes overfor den skærpede bevisbyrde-regel. Dette kan skabe flere sager, hvor den skærpede bevisbyrde-regel kan medføre, at der sker en krænkelse af retten til retfærdig rettergang.



# 10. Afslutning

## 10.1. Konklusion

I denne specialeafhandling er opholdskravet og den deraf følgende skærpede bevisbyrde regel blevet undersøgt. Formålet var at fastlægge den gældende retstilstand og hermed belyse de problemstillinger, som kan følge af LAS § 11, stk. 3 og stk. 13. I det følgende vil specialets hovedkonklusioner blive fremhævet.

En vigtig del af argumentationen i dette speciale tager udgangspunkt i grundnormen. Jeg har redegjort for to grundrettigheder, nemlig retten til værdighed og forbuddet mod usaglig forskelsbehandling. Ud fra disse grundværdier har jeg belyst problemstillingerne i FOB 2018-31.

Det første emne, som blev behandlet i dette speciale, var opholdskravet, og hvorvidt vedtagelsen af dette var foreneligt med EMRK TP 1-1.

I specialet startede jeg ud med en introduktion af retten til offentlig forsørgelsehjælp. Herefter fulgte en gennemgang af retten til kontanthjælp og integrationsydelse fra vedtagelsen af LAS i 1998 til i dag. Denne gennemgang viste, at integrationsydelse er en gentagelse af starthjælpen, som fandtes fra 2002 til 2012.

På baggrund af forarbejderne til LAS kan det først konkluderes, at formålet med integrationsydelse, er et ønske fra lovgiver om at gøre det mindre attraktivt for asylansøgere at komme til Danmark. Herudover er formålet, at integrere de udlændinge der befinder sig i Danmark. Denne integration skal ske gennem beskæftigelse, så borgeren på samme tid bliver selvforsørgende.

Det ses på baggrund af opholdskravet, at lovgiver er af den opfattelse, at et optjeningsprincip, hvorefter en borger skal have haft ophold i Danmark i sammenlagt 9 år ud af de seneste 10 år, er det rette middel til at vurdere, hvilke borgere der har et integrationsbehov.

Herefter redegjorde jeg for den socialretlige regelstruktur for derigennem at klarlægge betingelserne for tilkendelse af kontanthjælp eller integrationsydelse. I denne del af opgaven lagde jeg mest vægt på personkreds-kriteriet, om at en borger skal have opholdt sig i Danmark i sammenlagt 9 år ud af de

seneste 10 år for at opfylde opholdskravet. Årsagen til at fokus var på dette kriterie, er, at opholdskravet og den medfølgende skærpede bevisbyrde er omdrejningspunktet for specialet.

De borgere, som har gjort brug af retten til fri bevægelighed, er som udgangspunkt undtaget fra opholdskravet. Dette medfører, at en unionsborger fra en anden medlemsstat og som har arbejdstagerstatus, er undtaget opholdskravet.

Det følger af retspraksis fra EU-domstolen, at en unionsborger som har gjort brug af sin fri bevægelighed, ikke må stilles ringere end andre med-statsborgere i samme situation. Dette medfører, at en dansk statsborger som har arbejdstagerstatus, samt har opholdt sig i en anden medlemsstat, og som er vendt hjem til Danmark, også er undtaget opholdskravet.

Det følger endvidere af retspraksis fra EU-domstolen, at en medlemsstat ikke kan opstille et opholdskrav, som er for mekanisk og ekskluderende. Dette medfører, at der ved behandlingen af sager skal vurderes, om en ansøger til hjælpen har en særlig tilknytning til Danmark. Ankestyrelsen har klarlagt dette og fandt at danske statsborgere, som bl.a. har levet størstedelen af deres liv i Danmark og har gået i folkeskole i landet, besidder denne særlige tilknytning.

Jeg har undersøgt, om vedtagelsen af opholdskravet og udvidelsen af dette var i strid med ejendomsretten, som følger af EMRK TP 1-1. EMD har i flere sager afgjort, at sociale ydelser er beskyttet af ejendomsretten, og dette omfatter retten til kontanthjælp.

Praksis fra EMD viser dog også, at beskyttelsen ikke omfatter fremtidig ejendom. På baggrund af dette konkluderes det, at lov nr. 1000 af 30. august 2015 ikke var i strid med EMRK TP 1-1, da vedtagelsen af loven kun havde indflydelse på fremtidige kontanthjælpsansøgere, og der er derfor ikke tale om ejendom, som hører under beskyttelsen.

Ved vedtagelsen af lov nr. 300 af 22. marts 2016 blev alle kontanthjælpsmodtagere omfattet af opholdskravet. Disse borgere havde en berettiget forventning til fortsat at modtage kontanthjælp, og hermed skete der et indgreb i kontanthjælpsmodtagernes ejendomsret.

Da integration er i samfundets interesse, og fordi de kontanthjælpsmodtagere som ikke kunne opfylde opholdskravet, stadig havde ret til at modtage integrationsydelse, konkluderes det, at vedtagelsen af lov nr. 300 af 22. marts 2016 ikke udgjorde et usagligt indgreb i ejendomsretten.

Det andet emne, som jeg har behandlet i dette speciale, er den skærpede bevisbyrderregel, som følger af LAS § 11, stk. 13.

Behandlingen af den skærpede bevisbyrderregel tog udgangspunkt i FOB 2018-31, hvor Ombudsmanden og Ankestyrelsen slog fast, at LAS § 11, stk. 13 pålægger en borger en skærpet bevisbyrderregel. Efter en gennemgang af retsvirkningerne af LAS § 11, stk. 13 konkluderede jeg, at bestemmelsen pålægger borgeren en byrde, som går ud over den almindelig medvirkens-regel, som følger af RL § 11, stk. 1. Dette kom jeg frem til, da jeg konkluderede, at LAS § 11, stk. 13 er svær at forene med officialprincippet. Jeg fandt endvidere, at da officialprincippet er et udtryk for grundnormen, er LAS § 11, stk. 13 dermed svær at forene med retten til værdighed.

FOB 2018-31 er et eksempel på, at myndighederne og Ankestyrelsen har svært ved at afgøre, hvordan den skærpede bevisbyrderregel skal forenes med officialprincippet. Ved en gennemgang af forarbejderne til lovforslaget om starthjælp ses det, at lovgiver gav myndighederne lov til at fravige officialprincippet. Dette fremgår dog ikke af forarbejderne til lovforslaget om integrationsydelse, hvilket skaber en usikkerhed i forståelsen af LAS § 11, stk. 13.

På baggrund af dette konkluderes det, at LAS § 11, stk. 13 medfører en usikkerhed hos myndighederne i forhold til, hvordan den skærpede bevisbyrderregel skal forenes med officialprincippet, og at lovgiver burde have givet myndighederne en instruktion i, hvordan opholdskravet i forhold til integrationsydelse skal forvaltes anderledes end i forhold til starthjælp.

Herudover er der redegjort for, at den skærpede bevisbyrderregel kan skabe en situation, hvor der er usikkerhed om omfanget af vejledningspligten, jf. RL § 5. I FOB 2018-31 opfyldte myndigheden ikke sin vejledningspligt med henvisning til, at de ikke havde nogen grund til ikke at tro på borgeren, som havde sagt, at han havde opholdt sig i Danmark.

Det konkluderes på baggrund af dette, at den skærpede bevisbyrde regel kan tolkes på den måde, at det handler om, at en borger skal løfte bevisbyrden, og ikke om hvor borgeren rent faktisk har opholdt sig.

I specialets sidste kapitel har jeg undersøgt, om den skærpede bevisbyrde regel medfører et indgreb i EMRK artikel 14, jf. artikel 6. Denne undersøgelse er foretaget med afsæt i FOB 2018-31, hvor jeg mener, at der er sket indirekte diskrimination på baggrund af social oprindelse. Dette er konkluderet på baggrund af, at den skærpede bevisbyrde regel medfører en ringere retsstilling for socialt udsatte borgere end andre borgere. Jeg har konkluderet, at midlet til at nå det legitime formål om integration, ikke er egnet, da en socialt udsat dansker, som ikke har været ude af Danmark, ikke har et integrationsbehov. Jeg har endvidere konkluderet, at den usaglige diskrimination kunne være undgået, hvis den skærpede bevisbyrde regel ikke pålagde en socialt udsat borger en større byrde end andre borgere.

Jeg har endvidere undersøgt om Ankestyrelsens håndtering af sagen var i strid med EMRK artikel 6, men fandt, at dette ikke var tilfældet. Ankestyrelsen genvurderede sagen efter Ombudsmandens udtalelse og i denne genvurdering respekteredes officialprincippet og vejledningspligten.

Afslutningsvist kan det konkluderes, at opholdskravet i sig selv ikke er i strid med de menneskeretlige forpligtelser i EMRK. Den skærpede bevisbyrde regel skaber imidlertid så stor usikkerhed om forvaltningen af reglen, at der kan opstå situationer, hvor en myndighed fejlagtigt fraviger officialprincippet og vejledningspligten. Sammenfattende konkluderes det herefter, at opholdskravet og den skærpede bevisbyrde regel ikke er i strid med EMRK artikel 6 og TP 1-1. Omvendt konkluderes det, at den skærpede bevisbyrde regel kan medføre en situation som i FOB 2018-31, hvor der vurderes at foreligge en krænkelse af forbuddet mod forskelsbehandling på baggrund af social oprindelse jf. EMRK artikel 14, jf. artikel 6.

## 10.2. Perspektivering

Dette speciale omhandler opholdskravet og den skærpede bevisbyrde-regel. Disse to foranstaltninger anvendes for at afgøre, hvilken forsørgelseshjælp en ansøger skal tilkendes. Jeg har i analysen foretaget en sammenligning mellem den skærpede bevisbyrde-regel og RL § 11, stk. 1 for at undersøge, om man kunne ophæve den skærpede bevisbyrde-regel for derefter at erstatte det med den almindelige medvirken-regel, nemlig RL § 11, stk. 1.

I RL § 11, stk. 2 findes en bestemmelse, som pålægger borgeren en oplysningspligt, når først borgeren modtager hjælp. Herefter har de personer, som modtager hjælp, som f.eks. kontanthjælp eller integrationsydelse, pligt til at oplyse, hvis der sker ændringer i deres liv, som kan have indflydelse på den hjælp, de modtager<sup>221</sup>.

Det forekommer nogle gange, at en borger ikke lever op til denne forpligtelse, og derfor har de fleste kommuner efterhånden oprettet kontrolenheder, som arbejder på at nedsætte omfanget af socialt bedrageri. Udover de specialiserede kontrolenheder har mange kommuner oprettet en ordning, hvor borgere anonymt kan indberette, hvis de mistænker andre for socialt bedrageri.

KMD foretog i 2011 en analyse af omfanget af socialt bedrageri og konkluderede, at der hvert år blev snydt med sociale ydelser for en værdi svarende til 3-5 % af de samlede udbetalte sociale ydelser<sup>222</sup>.

I januar 2019 offentliggjorde Justitia<sup>223</sup> en analyse af kommunernes kontrol med modtagere af sociale ydelser, for at afdække den indsats de kommunale kontrolenheder foretager. Denne analyse viser, at det kommunale kontrolarbejde er præget af en høj regelkompleksitet, som skaber uklare grænser, som kan føre til regeloverskridende adfærd i kontrolenhedens arbejde<sup>224</sup>. Analysen viser også, at det er

---

<sup>221</sup> Det er en betingelse, at myndigheden har givet borgeren skriftlig besked om, hvilke typer af ændringer, der kan have betydning for hjælpen, jf. RL § 12, stk. 4.

<sup>222</sup> Socialt bedrageri i Danmark-Omfang, adfærd og holdninger, KMD analyse, december 2011.

<sup>223</sup> ”Justitia er Danmarks første uafhængige juridiske tænketank. Justitia har som formål at styrke fokus på og respekten for grundlæggende retsprincipper og frihedsrettigheder i offentligheden, blandt myndigheder, eksperter og beslutningstagere i Danmark såvel som internationalt. ” Citat fra Justitias hjemmeside.

<sup>224</sup> Birgitte Arent Eiriksson, Kommunernes kontrol med modtagere af sociale ydelser, Justitia, 2019.

svært for kontrolenhedernes medarbejdere at vurdere, hvordan overvågning og kontrol af borgere kan foretages. Som eksempel ses det, at de fleste kontrolenheder overvåger borgeres sociale medier, hvis de har en formodning om, at borgeren snyder med sociale ydelser.

Birgitte Arent Eiriksson udtaler, at *”Selvfølgelig er vi nødt til at have en vis form for kontrol, hvis misbrug af offentlige ydelser og dermed borgernes skatte kroner skal forhindres. Men det er afgørende, at kontrollen sker på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, ligesom kontrollen ikke må udhule borgernes rettigheder”*<sup>225</sup>.

Birgitte Arent Eiriksson mener, at for at sikre at borgerens retssikkerhed ikke bliver krænket, så må det kræve en forenkling af det regelsæt, kontrolenhederne arbejder under<sup>226</sup>. Dette vil medføre, at medarbejderne har klare linjer og en mere enkel arbejdsgang i forhold til, hvor langt de må gå for at undersøge, om der foreligger socialt bedrageri, men det vil på samme tid sikre borgerens ret til privatliv m.m.

Justitia anbefaler, at lovgiver udarbejder en generel vejledning til kontrolenhederne, så borgernes retssikkerhed sikres<sup>227</sup>. På samme tid bør der udarbejdes en pjece til borgerne, så der ikke er tvivl om borgerens oplysningspligt. Det følger af RL § 12, stk. 4, at myndighederne skal give en borger en skriftlig besked om, hvilke ændringer, der kan have indflydelse på hjælpen, og dette ville kunne følges op med en pjece.

Justitias analyse viser endnu et eksempel på lovgivning, som er så kompleks, at en myndighed har behov for en yderligere vejledning fra lovgiver. Samspillet mellem lovgivning, forvaltningsretlige principper og de menneskeretlige rettigheder, kan være vanskeligt at fastlægge, og derfor vil en instruktion fra lovgiver, forhåbentlig kunne sikre borgerens retssikkerhed.

---

<sup>225</sup> Birgitte Arent Eiriksson, Kommunernes kontrol med modtagere af sociale ydelser, Justitia, 2019.

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> Ibid.

## **10.3. Litteraturliste**

### **10.3.1. Retsforskrifter m.m.**

#### **Lov om aktiv socialpolitik**

- Lovbekendtgørelse nr. 247 af 13. marts 2019 om aktiv socialpolitik.
- Lov nr. 455 af 10. juni 1997 om aktiv socialpolitik.
- Lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.
- Lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.
- Lov nr. 1526 af 18. december 2018 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og forskellige andre love.

#### **Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område**

- Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område.
- Lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21. august 2018 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

#### **Lov om Det Centrale Personregister**

- Lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister.

#### **Grundloven**

- Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953.

#### **Lov om social service**

- Lovbekendtgørelse nr. 1114 af 30. august 2018 om social service.
- Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service.

#### **Lov om social bistand**

- Lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996 om social bistand.

#### **Forvaltningsloven**

- Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om bekendtgørelse af forvaltningsloven.

#### **Sygedagpengeloven**

- Lovbekendtgørelse nr. 38 af 19. januar 2018 om bekendtgørelse af lov om sygedagpenge. (Historisk)

-

### **Lovforarbejder**

- LSF nr. L 228, 16. april 1997 Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, E-folketingstidende, 1996-1997, tillæg A, 4855.
- LSF nr. L 239 16. april 1997 Forslag om lov om aktiv socialpolitik, E-folketingstidende, 1996-1997, tillæg A, 5009.
- 2001/2 LSF 126, 1. marts 2002, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven.
- 2011/1 LSF 36, 22. november 2011, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om individuel boligstøtte og forskellige andre love.
- 2014/2 LSF 2, 8. juli 2015, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.
- 2015/1 LSF 111, 29. januar 2016, Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

### **Betænkninger**

- Udvalgsbetænkning 2015/1 BTL 111 af 11. marts 2016 til lovforslag 2015/1 LSF 111 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love.

### **Vejledninger**

- Socialministeriets vejledning nr. 39 af 5/3 1998.
- Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område nr. 9330 af 21/03/2019.
- Orienteringsbrev af 24. november 2016 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til kommuner, jobcenter m.fl.

### **Høringssvar**

- Høringssvar af 12. januar 2016 til lovforslag 2015/1 LSF 111 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love. Kommunernes Landsforening.



## **Direktiver**

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.
- Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår.
- Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

## **Forordninger**

- Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

## **EU Charters**

- Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder 2000/C 364/01.

## **Konventioner**

- Europarådets konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.
- Tillægsprotokol nr. 1 af 20. marts 1952 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

## **FN erklæringer**

- FN's verdenserklæring af 10. december 1948

## **Traktater**

- Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

### **10.3.2. Afgørelser**

#### **Danske domstole**

- U 2012.1761 H
- U 2006.960 Ø

#### **Folketingets Ombudsmand**

- FOB 2018-31.
- FOB 99.140.
- FOB 2009.1.3.
- FOB 2006.238.

#### **Ankestyrelsen**

- Principafgørelse 103-16
- Principafgørelse A-15-08
- Principafgørelse 34-06
- Principafgørelse O-8-95
- Principafgørelse A-23-01
- Principafgørelse 22-18
- Principafgørelse 41-17
- Principafgørelse 102-16
- Principafgørelse 82-12

#### **EU-Domstolen**

- C-224/98, 11. juli 2002,  
Marie-Nathalie D’Hoop vs. Office national de l’emploi,  
ECLI:EU:C:2002:432.
- C-523/11 og C-585/11, 18. juli 2013,  
Laurence Prinz vs. Region Hannover (sag C-523/11),  
Philipp Seeberger vs Studentenwerk Heidelberg (sag C-585/11),  
ECLI:EU:C:2013:524.

- C-450/93, 17. oktober 1995,  
Eckhard Kalanke vs. Freie Hansestadt Bremen,  
ECLI:EU:C:1995:322

**Forslag til afgørelse af EU-domstolens Generaladvokater:**

- C-303/06,  
Colemann vs. Attridge law,  
Generaladvokat L.M. Poiares Maduro,  
fremsat d. 31. januar 2008,  
ECLI:EU:C:2008:61.
- C-450/ 93  
Kalanke vs. Bremen,  
Generaladvokat G. Tesauero,  
fremsat d. 6 april 1995,  
ECLI:EU:C:1995:105.

**Den Europæiske menneskerettighedsdomstol:**

- STEC and others against the United Kingdom,  
nr. 65731/01 og 65900/01, afsagt 12. april 2006.
- Kopecky vs. Slovakia [GC],  
nr. 44912/98, afsagt 28. september 2004.
- Rasmussen vs. Poland,  
nr. 38886/05, afsagt 28. juli 2009.
- Iwaszkiewicz vs. Poland,  
nr. 30614/06, afsagt 26. juli 2011.
- Schuler-Zraggen vs. Switzerland,

nr. 00014518/89, afsagt 24. juni 1993.

- Salesi vs. Italy,  
nr. 13023/87, afsagt 26. februar 1993.
- Feldbrugge v. The Netherlands,  
nr. 8562/79, afsagt 29. maj 1986.
- Deumeland vs. Germany,  
nr. 9384/81, 29. maj 1986.
- Sporrong and Lönnroth vs. Sweden,  
nr. 7151/75 og 7152/75, 23. september 1982.
- Pine Valley Developments LTD and others v. Ireland,  
nr.12742/87, afsagt 29. November 1991.
- Bronoiowski vs. Poland,  
nr. 31443/96, afsagt 22. juni 2004.

#### **Tysklands domstole**

- Hartz IV, BVerfG, 1 BvL 1/09, 9. februar 2010, sagsnr. 1-220.

#### **10.3.3. Undersøgelser**

- Nyt fra Danmarks Statistik, 27. marts 2019, nr. 116.
- Socialt bedrageri i Danmark-Omfang, adfærd og holdninger, KMD analyse, december 2011.
- Kommunernes kontrol med modtagere af sociale ydelser, Justitia, 2019.
- 

#### **10.3.4. Litteratur**

#### **Andersen, mfl., Jon:**

Forvaltningsret, 2. udg.,  
Jurist- og Økonomisamfundet, 2002.

**Eiriksson, Birgitte Arent**

- Kommunernes kontrol med modtagere af sociale ydelser,  
Justitia, 2019.

**Gøtze, Michael:**

Effektiv rettighedsinformation,  
i Frit Valg, velfærd i den Europæiske Union,  
redigeret af Sune Troels Poulsen og Stine Jørgensen,  
1. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomisamfundets Forlag, 2011.

**Hvidt, Martine Stagelund og Jacqueson, Catherine**

- EU-retten som indvandrende ven,  
i Ketsch me if you can-sociale rettigheder og ligestilling,  
redigeret af Mette Hartlev, Stine Jørgensen, Helga Aune, Anne Hellum,  
1. udgave/ 1. oplag, Karnov Group Danmark A/S, 2017.

**Ketscher, Kirsten:**

Socialret, Principper, Rettigheder, Værdier, Kirsten Ketscher,  
4. udgave/1. oplag, Karnov Group A/S, København, 2014.

Offentlig børnepasning i retlig belysning, Ph.d.-afhandling,  
Jurist- og Økonomisamfundets Forlag, 1990.

Diskriminationsretlige grundprincipper og grundbegreber,  
Tekst 1, Diskriminerings- og ligestillingsret E 2017.

Mod en argumentativ ret,  
Jussens venner, hefte 5-6, s. 272-287,  
Universitetsforlaget, Oslo, 2000.

Ejendomsret til sociale ydelser,  
i Velferd og rettfærd, Festskrift til Asbjørn Kjønstad,  
1. udgave, Gyldendal Juridisk, 2013.

Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret,  
Juristen nr. 4, s. 179-185, 2012.

Socialretlige dimensioner- nogle udviklinger i socialretten og social sikring,  
i Socialretlige udviklinger & udfordringer,  
1. udgave/1. oplag, Stine Jørgensen og Jens Kristiansen,  
Jurist- og Økonomisamfundet, 2008.

Uden titel, Diskriminering? Nej tak!  
i Europerisering av nordisk likestillingspolitikk,  
Cathrine Holst og Mari Teigen (red),  
Gyldendal Akademisk, 1. udgave, 1, oplag, 2019.

**Klausen, John, Schultz, Trine og von Hiemcrone, Nina:**

Socialret, Forsørgelse og beskæftigelse,  
1. udgave/ 1.oplag, Jurist- og Økonomisamfundets Forlag, 2015.

**Klausen, John:**

Offentlig forsørgelse, En analyse af retssikkerheden mellem skøn, ret og pligt,  
1. udgave, Jurist- og Økonomisamfundets forlag, 2002.

Prøvelse af socialretlige sager,  
U.2018B.57, 2018.

**Krunke, Helle:**

Udviklingen i den ejendomsretlige beskyttelse af sociale ydelser og social pension i art. 1, 1.  
tillægsprotokol, til EMRK, U.2007B.41.

**Nielsen, Nikolaj:**

Retten til et hjem, Ejendomsret, privatliv og forsørgelse,  
1. udgave/ 1. oplag, Jurist- og Økonomisamfundets forlag, 2011.

**Nilsson, Kirsten:**

Hjemløse John kunne ikke gøre rede for sit ophold i Danmark, og så røg han på integrationsydelse,  
artikel i Politiken d. 25. juni 2019.

**Olsen, Henrik Palmer:**

Sociale rettigheder, retfærdig rettergang og retten til ikke at blive diskrimineret:  
Udviklingstendenser i EMD's praksis,  
i Socialretlige udviklinger & udfordringer,  
1. udgave/1. oplag, Stine Jørgensen og Jens Kristiansen,  
Jurist- og Økonomisamfundet, 2008.

**Rasmussen, Nanna Borggaard:**

Samspillet mellem vejledningspligten og pligten til opfølgning,  
Nyt fra Ankestyrelsen, nr. 4, 2018.

**Ross, Alf:**

Dansk statsforfatningsret II,  
Nyt nordisk forlag, 3. gennemarbejde udgave, Ole Espersen.

**Rytter, Jens Elo:**

Individets grundlæggende rettigheder,  
foreløbig udgave/1. oplag, Karnov Group A/S, København, 2012.

**Vangsgaard, Peter:**

Det socialretlige kompleksitetskort,  
1. udgave, 1. oplæg, Jurist- og Økonomisamfundets forlag, 2017.

**Zahle, Henrik:**

U1991B31

(artikel om Offentlig børnepasning i retlig belysning, Kirsten Ketscher, Ph.d.-afhandling, Jurist- og Økonomisamfundets Forlag, 1990).

**10.3.5. Hjemmesider**

- [http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens\\_sagstyper/klager/](http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens_sagstyper/klager/) (besøgt d. 16. juni 2019).
- <https://ast.dk/afgorelser/principafgorelser/find-principafgorelse> (besøgt løbende i hele specialeperioden).
- <http://settlementet.dk/service/radgivning/> (besøgt 4. juli 2019).
- <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=28251> (besøgt 10. juli 2019).
- [https://beta.folketingstidende.dk/da/e\\_folketingstidende](https://beta.folketingstidende.dk/da/e_folketingstidende) (Tillæg A nr. 4855 og 5009) (besøgt 3. marts 2019).
- [http://publikationer.kmd.dk/Analyser/Socialtbedrageri\\_i\\_Danmark/?page=2](http://publikationer.kmd.dk/Analyser/Socialtbedrageri_i_Danmark/?page=2) (besøgt 15. juli 2019)
- <http://justitia-int.org/analyse-kommunernes-kontrol-med-modtagere-af-sociale-ydelser/> (besøgt 15. juli 2019)